

Distr.: General
25 October 2019
Russian
Original: English

Письмо Генерального секретаря от 24 октября 2019 года на имя Председателя Совета Безопасности

Настоящим ссылаюсь на резолюцию 2463 (2019) Совета Безопасности, в которой Совет просил провести независимый стратегический обзор Миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго (МООНСДРК), в котором будет даваться оценка сохраняющихся проблем в области мира и безопасности в Демократической Республике Конго и содержаться поэтапная, постепенная и всеобъемлющей стратегия завершения деятельности.

Имею честь препроводить доклад о независимом стратегическом обзоре МООНСДРК, проведенном Юсуфом Махмудом. В пяти разделах доклада содержится оценка существующих политических проблем и возможностей в Демократической Республике Конго, проводится анализ текущих задач МООНСДРК, предусмотренных ее мандатом, предлагаются новые задачи и определяются условия для ответственного сокращения персонала. В докладе содержится также ряд вынесенных независимым экспертом рекомендаций относительно корректировки мандата, конфигурации и приоритетных задач Миссии. Я хотел бы отметить, что в соответствии с просьбой Совета настоящий доклад является независимым, и поэтому его содержание и рекомендации не обязательно отражают точку зрения Организации Объединенных Наций.

Автор доклада признает, что осуществлявшаяся на протяжении двух десятилетий миротворческая деятельность оказала позитивное воздействие на Демократическую Республику Конго и благодаря этому были созданы возможности, в случае использования которых можно было бы проложить путь к устойчивому миру и развитию. Первая в истории страны мирная передача власти породила надежды на улучшение положения, несмотря на то, что страна по-прежнему сталкивается со значительными проблемами в областях безопасности, прав человека, гуманитарной помощи и развития, включая едва ли не худшую за всю историю вспышку лихорадки Эбола. Хотя в большинстве из 26 провинций Демократической Республики Конго в настоящее время отмечается стабильная ситуация и имеются возможности для продвижения устойчивого развития, сохранение национальных и иностранных вооруженных групп и возобновление межобщинного насилия примерно в десяти районах восточных провинций страны (особенно провинций Северное Киву, Южное Киву и Итури) привели к возникновению тревожной ситуации с точки зрения защиты гражданского населения.

19-18566 (R) 111119 181119





В стратегическом обзоре с пользой для дела пересматриваются ключевые предположения, лежащие в основе военного мандата Миссии и ее мандата в области защиты гражданского населения. Крайне важно обеспечить, чтобы усилия по повышению результативности и эффективности деятельности военного компонента Миссии осуществлялись на основе подхода, предусматривающего задействование всех Сил и всех подразделений Миссии, в основе которого лежит защита гражданского населения. Я хотел бы также подчеркнуть, что применение военной силы является лишь частью многоаспектных усилий, направленных на содействие миру, и в этой связи требуется обеспечивать национальную ответственность. В среднесрочной и долгосрочной перспективе лишь надлежащие политические меры и меры в области безопасности, в том числе меры, осуществляемые совместно со странами района Великих озер, могут обеспечить необходимую основу для урегулирования сложившейся ситуации в восточных провинциях Демократической Республики Конго.

В конечном счете единственный путь к достижению прочного мира пролегает через осуществление последовательных усилий по созданию эффективных демократических учреждений и институтов государственного управления. Международное сообщество, включая Организацию Объединенных Наций, должно полностью поддерживать правительство Демократической Республики Конго в этом отношении. По мере того как Организация Объединенных Наций изменяет конфигурацию своего присутствия с учетом меняющихся потребностей на местах, необходимо тщательно анализировать способность страновой группы Организации Объединенных Наций предоставлять поддержку властям Демократической Республики Конго в реформировании и укреплении ключевых учреждений и, при необходимости, осуществлять стратегии в целях обеспечения наличия необходимых ресурсов и оперативных возможностей на этапе до свертывания присутствия Миссии.

Развитие эффективных партнерских отношений с региональными организациями, международными финансовыми учреждениями и ключевыми субъектами будет иметь решающее значение для избежания проблем в областях финансирования и поддержания взаимодействия, связанных с переходными процессами. Предлагаемый договор об устойчивом мире, при его надлежащем применении, мог бы содействовать этому.

В дальнейшем будет крайне важно провести консультации с недавно сформированным правительством Демократической Республики Конго с целью обеспечить, чтобы будущие функции и приоритеты Миссии и страновой группы Организации Объединенных Наций соответствовали видению и приоритетам правительства в отношении будущего страны. По итогам этих консультаций я могу вновь обратиться к Совету Безопасности, в том числе до продления мандата Миссии, с дополнительными замечаниями и рекомендации относительно того, как Миссия могла бы наилучшим образом реагировать на ситуацию в Демократической Республике Конго и оказывать поддержку правительству и народу этой страны в их усилиях по обеспечению мира и стабильности.

(*Подпись*) Антониу **Гутерриш**

Приложение

Переход от стабилизации к миру: независимый стратегический обзор Миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго

I. Введение

A. Справочная информация

1. По прошествии 20 лет миротворческое присутствие Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго заслужило признание благодаря тому, что оно способствовало достижению значительных успехов в области мира, включая воссоединение страны, официальный уход иностранных армий с конголезской территории, предотвращение усиления нестабильности в периоды кризисов и создание условий, благоприятствующих проведению трех президентских выборов в 2006, 2011 и 2018 годах. Сегодня и конголезские стороны, и члены международного сообщества признают, что на более двух третей территории страны сохраняется стабильность.

2. В связи с изменением динамики в установлении мира и развитии конфликтов в Демократической Республике Конго и регионе и усилением необходимости консолидации усилий по поддержанию мира и сокращения расходов время от времени раздавались призывы к пересмотру и корректировке деятельности Миссии наблюдателей Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго (МНООНДРК) и Миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго (МООНСДРК) на протяжении всего их жизненного цикла. По итогам недавнего стратегического обзора, проведенного Секретариатом Организации Объединенных Наций в 2017 году (S/2017/826), рекомендовалось переориентировать деятельность МООНСДРК на поддержку осуществления соглашения между политическими субъектами от 31 декабря 2016 года, которое подготовило почву для проведения недавних выборов.

3. Несмотря на разногласия по вопросу о том, кто в действительности победил на недавних выборах, эти выборы, полностью организованные и профинансированные конголезскими сторонами, ознаменовали первую в истории страны мирную передачу власти в руки оппозиционной партии. Большинство оппозиционных политических деятелей заявили о своем намерении поддержать нового президента Феликса Чисекеди, который объявил о масштабной программе реформ, призванной обеспечить немедленные позитивные изменения в таких областях, как подотчетное государственное управление, безопасность и социально-экономическое развитие.

4. Несмотря на эти многообещающие перспективы, политическая ситуация и ситуация в области безопасности остаются нестабильными и в будущем могут проявиться некоторые риски, как об этом говорится ниже. В условиях существования потенциально нестабильной правительственной коалиции остается неясным, в чьих руках находится власть, и в шести затронутых конфликтом провинциях, а именно в Танганьике, Восточном Касаи, Центральном Касаи, Северном Киву, Южном Киву и Итури, сохраняется кризисная ситуация в области безопасности и защиты. На сегодняшний день деятельность вооруженных групп, продолжающееся участие государственных субъектов в нарушениях прав человека и возможное дальнейшее распространение лихорадки Эбола представляют

собой основные препятствия для ответственного и устойчивого завершения деятельности МООНСДРК. В предстоящие годы международному сообществу необходимо по-прежнему оказывать поддержку Демократической Республике Конго, с тем чтобы она могла целенаправленно перейти от усилий по стабилизации к установлению устойчивого мира.

B. Мандат, методология и руководящие принципы работы группы по стратегическому обзору

1. Мандат

5. В своей резолюции 2463 (2019) Совет Безопасности просил Генерального секретаря провести независимый стратегический обзор МООНСДРК, в котором будет даваться оценка сохраняющихся проблем в области мира и безопасности в Демократической Республике Конго и содержаться поэтапная, постепенная и всеобъемлющей стратегия завершения деятельности. В целях определения понятия завершения деятельности и очерчивания его рамок Совет особо указал на необходимость постепенной передачи задач МОНУСКО правительству Демократической Республики Конго, страновой группе Организации Объединенных Наций и другим соответствующим заинтересованным сторонам в целях обеспечения ответственного и устойчивого завершения деятельности МООНСДРК на основе положительного развития событий на местах и таким образом, чтобы это способствовало достижению устойчивого прогресса в деле стабилизации обстановки в ДРК, укрепления государственной власти и ослабления угрозы, исходящей от вооруженных групп.

2. Толкование мандата

6. Группа по стратегическому обзору, возглавляемая независимым экспертом, имела в своем составе независимого специалиста по подготовке доклада и 11 старших членов группы, назначенных различными департаментами, учреждениями, фондами и программами Организации Объединенных Наций, которые предоставляли консультации по политическим, военным, полицейским, правоохранительным, правозащитным, гуманитарным и региональным вопросам, вопросам развития и гендерным вопросам, а также вопросам поддержки и материально-технического обеспечения. В настоящем докладе не отражается точка зрения Организации Объединенных Наций, а предлагается независимый анализ проблем и возможностей, существующих в Демократической Республике Конго, высвечивается сохраняющаяся актуальность задач МООНСДРК, предусмотренных ее мандатом. В докладе рекомендуются конкретные параметры для эффективной и ответственной деятельности на переходном этапе без особого учета финансовых соображений, институциональных предпочтений и факторов зависимости или геополитических интересов.

7. Прежде всего следует отметить, что главная ответственность за создание условий для ответственного и устойчивого прекращения деятельности МООНСДРК лежит, во-первых, на правительстве и конголезском народе в целом, и во-вторых, на имеющих ключевое значение соседних странах, в то время как международные партнеры должны протягивать руку помощи в целях расширения их возможностей. При определении того, что следует осуществить для содействия такому прекращению деятельности, группа по стратегическому обзору учитывала необходимость избежания двух соблазнов. Первый соблазн заключается в попытке доказать, что МООНСДРК является незаменимым гарантом стабилизации и укрепления мира и поэтому она должна оставаться в стране на протяжении более длительного времени, чем это предусмотрено. Такая

аргументация может непреднамеренно затруднить проведение национальными заинтересованными сторонами ключевых реформ в области мира и безопасности, в то время как Миссия будет продолжать окупать ценой больших затрат последствия их бездействия. Второй соблазн заключается в том, чтобы приблизить сроки прекращения деятельности Миссии с учетом необходимости сокращения расходов и других внешних факторов, определяющих эту стратегию. Это повлечет за собой объявление того, что правительство и страновая группа Организации Объединенных Наций готовы взять на себя выполнение ключевых задач в области миростроительства при лишь незначительной поддержке со стороны МООНСДРК, предоставляемой в процессе ее подготовки к прекращению деятельности, что чревато риском образования вакуума.

8. Для того чтобы стратегия завершения деятельности МООНСДРК была устойчивой, она должна содействовать возникновению благоприятных условий, позволяющих новому руководству страны выполнить свои обязательства в отношении позитивных изменений и задействовать новые возможности для обеспечения мира и процветания.

9. Этим отчасти объясняется, почему в стратегическом обзоре выносятся рекомендации на среднесрочную и долгосрочную перспективы и предлагается поэтапная, размеренная и всеобъемлющая стратегия прекращения деятельности на ближайшие три года, основанная на четко определенных контрольных показателях.

3. Уроки, извлеченные из осуществления операций по поддержанию мира на переходном этапе и завершения их проведения

10. При разработке стратегии завершения деятельности МООНСДРК следует учитывать многочисленные уроки, извлеченные из осуществления прошлых операций по поддержанию мира на переходном этапе, в том числе самые последние уроки, усвоенные в Кот-д’Ивуаре, Либерии и Гаити[1]. Один из таких уроков заключается в том, что переходные процессы носят в высшей степени политический характер. Для достижения успеха крайне важно обеспечить, чтобы Совет Безопасности, Секретариат и национальные заинтересованные стороны разработали общую политическую стратегию и подготовили краткое описание переходного периода. Национальное участие и национальная ответственность также являются основополагающими факторами в том, что касается передачи ответственности за обеспечение безопасности и миростроительство от Организации Объединенных Наций к национальным субъектам. Для обеспечения эффективности переходного периода крайне важно поддерживать широкое взаимодействие не только с правительством, но и с различными организациями гражданского общества, общинами и маргинализованными группами. Осуществлению переходного процесса может также содействовать привлечение партнеров, включая региональных субъектов, международных финансовых учреждений и доноров. Исследования по вопросам переходного периода также показали, что стратегии прекращения деятельности имеют больше шансов на успех в случае нахождения правильного равновесия между тем, что необходимо предпринять с учетом реального положения дел на местах, и возможностями, обусловленными раскладом сил в Совете Безопасности.

[1] Daniel Forti and Lesley Connolly, “Pivoting from crisis to development: preparing for the next wave of United Nations peace operations transitions”, July 2019.

4. Методология

11. Работа Группы по стратегическому обзору основывалась на анализе, который проводился посредством кабинетного обзора, включая независимый анализ конфликта, анализ тенденций в установлении мира, позволяющий выявить существующий внутристрановой потенциал в плане обеспечения мира и устойчивости к потрясениям, картирование достижений и извлеченных уроков, исследование военного потенциала и исследование потенциала полиции. Группа по обзору совершила многочисленные поездки по стране, посетив Киншасу, Гому, Канангу, Чикапу, Бени, Буниа и Букаву, а также поездки в соответствующие страны региона. Находясь в Демократической Республике Конго, группа провела встречи с широким кругом участников, включая государственных должностных лиц, организации гражданского общества, в том числе женские сети, журналистов и независимых экспертов. Были также проведены консультации с дипломатическим корпусом, МООНСДРК и страновой группой Организации Объединенных Наций.

12. После вышеописанного первого раунда консультаций, который состоялся 24 июня — 18 июля 2019 года, 9 сентября руководитель независимой группы вернулся в Киншасу с группой сокращенного состава для выяснения мнений вновь назначенного правительства. По причинам, объясняемым ниже, цели этого возвращения не были полностью достигнуты.

II. Проблемы и возможности для мира и безопасности в Демократической Республике Конго

A. Трудности, возникающие на пути к обеспечению мира и безопасности

1. Ограничения в области политики и государственного управления

13. В качестве первой политической проблемы рассматривается ограниченный контроль г-на Чисекеди над рычагами власти и то, что ему приходится балансировать на тонкой политической грани. Обе палаты парламента, большинство постов губернаторов и бóльшая часть законодательных органов провинций контролируются коалицией бывшего президента Жозефа Кабилы «Единый фронт Конго». Это обусловливает необходимость наличия механизма государственного управления с участием неравных партнеров, в котором коалиция нового президента «Курс на перемены» имеет меньший вес, о чем свидетельствуют проходившие на протяжении восьми месяцев тяжелые переговоры между коалициями «Курс на перемены» и «Единый фронт Конго», которые увенчались формированием нового коалиционного правительства. Кроме того, новый президент ограничен в своих действиях из-за того, что, согласно сообщениям, у него нет уверенности в лояльности государственных сил обороны и безопасности, а также из-за того, что «Единый фронт Конго» имеет влияние на многих государственных служащих в различных министерствах, ведомствах, судах и государственных компаниях.

14. С учетом расклада сил, в котором доминирует политическая коалиция г-на Кабилы, можно утверждать, что существует серьезная опасность возникновения политического тупика. Г-ну Чисекеди, вероятно, придется постоянно обговаривать свои решения, «бороться» за их выполнение и идти на компромисс. Остается неизвестным, сможет ли он повлиять на эту систему и если да, то в какой степени.

15. Отсутствие государственной власти и ответственных государственных институтов, выполняющих свои обязанности по защите населения, ограниченная децентрализация, слабое государственное управление и повсеместная безнаказанность подпитывают порочный круг нестабильности. Государство десятилетиями находилось под влиянием мощных патронажных сетей. Коррупция позволяет обогащаться высшим эшелонам государственной власти, в то время как те, кто находится на низовых уровнях, вынуждены бороться за выживание. Нормативно-правовые основы страны по борьбе с коррупцией не реализуются на практике[2].

16. Децентрализация застопорилась после пересмотра административного деления территории, который привел к созданию 26 провинций, положения о которых включают удержание 40 процентов поступлений по каждой провинции и равномерное распределение государственных ресурсов между ними. Ожидается, что в 2019 году состоятся местные выборы, которые позволят завершить избирательный цикл, как это предусмотрено Конституцией, однако существует опасность дальнейших задержек.

17. Земельные вопросы по-прежнему занимают основное место в жизни общин в условиях противоречия между подзаконными и обычными системами землепользования, и они зачастую подвергаются манипуляциям со стороны политических субъектов. Земельные споры усугубляются также вызванными конфликтом перемещениями населения, которые приводит к фактической смене собственности на оставленные земли. Это становится источником напряженности в условиях возвращения перемещенных лиц и выступает стимулом для того, чтобы новые собственники поддерживали определенный уровень нестабильности для предотвращения такого возвращения. Это находится в прямой зависимости от отсутствия долгосрочных решений для внутренне перемещенных лиц и беженцев.

18. Сохраняющееся отсутствие структур управления горнодобывающей отраслью (включая промышленные предприятия и кустарные артели) и структур, регулирующих добычу других ресурсов, является одним из основных движущих факторов насилия. Доподлинно известно, что наличие природных богатств на отдельных территориях коррелирует как с деятельностью вооруженных групп и ополченцев, так и с нарушениями и ущемлениями прав человека. Правительству все еще предстоит взять под свой контроль эксплуатацию этих ресурсов и торговлю ими, с тем чтобы они могли стать источником внутренних поступлений и способствовать региональному развитию, а не финансированию вооруженных групп.

19. Несмотря на заметные успехи, демократические свободы остаются ограниченными: журналисты, правозащитники, лидеры общин, женщины-лидеры и рядовые граждане сталкиваются с ограничениями в своих действиях, когда они стремятся добиться от своего правительства подотчетности, обеспечить транспарентность государственной деятельности и выразить общественную обеспокоенность. Следует отметить, что участие женщин в политическом руководстве и государственном управлении в Демократической Республике Конго в историческом плане остается на довольно низком уровне, несмотря на их энергичную деятельность и активную руководящую роль на общинном и местном уровнях. Например, в настоящее время ни в одной из 26 провинций нет женщин-губернаторов, а на последних выборах только две женщины были избраны вице-губернаторами.

[2] Mathias Bak, “Overview of corruption and anti-corruption in the Democratic Republic of the Congo”, 8 July 2019.

2. Продолжающийся кризис в области безопасности и защиты населения

20. Защита гражданского населения является одной из наиболее важных задач в Демократической Республике Конго с учетом часто происходящих жестоких нападений на население страны. Эти нападения включают массовые убийства, систематическое сексуальное насилие в отношении женщин и девочек и другие формы гендерного насилия, нанесение увечий, целенаправленное политическое насилие и принудительную вербовку. Большое число людей было перемещено в результате разрушения их деревень и под действием угрозы повторных нападений[3]. В то время как опасность массовых злодеяний и других преступлений против человечности особенно высока в восточных провинциях, ситуация остается непредсказуемой и в других провинциях, поскольку в любом месте уровень насилия может быстро возрасти под воздействием напряженности на местах, борьбы за власть и возможных манипуляций со стороны влиятельных субъектов в Киншасе, как это уже происходило в регионе Касаи или в городе Юмби[4]. В дополнение к человеческим страданиям и материальным разрушениям, которые они причиняют, эти злодеяния подпитывают недоверие и ненависть между общинами, а также между ними и государством, приводят к непрерывной виктимизации женщин, дают поводы для мести и способствуют распространению идей, которые негативно влияют на социальную структуру и сплоченность общества.

а) Масштабы и динамика деятельности вооруженных групп

21. Деятельность примерно 130 иностранных и местных вооруженных групп по-прежнему представляет собой существенный фактор отсутствия безопасности и угрозы для гражданского населения, особенно в провинциях Итури, Северное Киву, Южное Киву и Танганьика, а также в некоторых районах провинций Маниема, Касаи и Центральное Касаи, что приводит к перемещению населения и непрерывным нарушениям прав человека. Многие из этих групп распадаются, восстанавливаются и порой вступают в новые союзы, видоизменяясь различным образом в зависимости от местных и внешних факторов, обусловленных экономическими и политическими интересами.

22. Из всех иностранных вооруженных групп, действующих в Демократической Республике Конго, наибольшую угрозу для безопасности в восточной части страны представляет Альянс демократических сил (АДС), действующий на территории Бени в провинции Северное Киву. АДС несет ответственность за большинство внесудебных казней (30 процентов), все из которых были совершены на территории Бени, в основном в результате особо жестоких смертоносных

---

[3] Представители гражданского общества поддержали настоятельные призывы к Миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго (МООНСДРК) оставаться в регионе Касаи в целях защиты гражданского населения. Женщины, в частности, утверждали, что в случае завершения деятельности Миссии они подвергнутся риску насилия. В Бени представители гражданского общества высказали свое разочарование и недовольство в отношении пассивности МООНСДРК, которую она проявляет в то время как деревни систематически подвергаются нападениям со стороны АДС. Было высказано много критических замечаний относительно проектов МООНСДРК, таких как строительство школ, которые оказываются бесполезными, когда детей массово убивают. Как отметил один из членов общины, Организация Объединенных Наций, похоже, «больше беспокоится о деревьях и животных [в Национальном парке Вирунга], чем о ежедневной бойне конголезцев». Представители гражданского общества подчеркнули, что если присутствие МООНСДРК не предназначено для защиты гражданского населения, то они хотят, чтобы она покинула страну.

[4] По данным Проекта раннего предупреждения, Демократическая Республика Конго занимает первое место в перечне стран с наибольшим риском массовых убийств за 2018–2019 годы.

нападений на гражданское население[5]. В Южном Киву также базируются руандийские вооруженные оппозиционные группы, такие как Национальный совет за обновление и демократию (НСОД), который вышел из состава Демократических сил освобождения Руанды (ДСОР) в 2016 году, и бурундийские повстанческие группы, включая Национальный фронт освобождения (НОС), Народные силы Бурунди и Сопротивление ради создания правового государства (РЕД «Табара»). Присутствие этих групп может привести к возникновению опосредованного конфликта, который будет иметь разрушительные последствия для местного населения.

23. Среди вооруженных групп выделяется группировка «Ндумские силы обороны Конго» (возрожденные) (НОК(в)) во главе с «генералом» Гидоном Шимираем Мвиссой, которую часто называют особенно хищнической и влиятельной[6]. Воспользовавшись отсутствием служб безопасности после закрытия нескольких баз МООНСДРК в Валикале и Масиси, в настоящее время НОК(в) имеет влияние на территории площадью 12 000 квадратных километров в Северном Киву, включая территории Масиси, Валикале и Луберо. Другие возникшие на местах группы (такие как «майи-майи» Якутумба и связанные с ней группировки), имеющие влияние в важных районах, являются основными виновниками нарушений прав человека (как в случае группировки «майи-майи» «Райя мутомбоки», которая несет ответственность за большинство случаев сексуального насилия, или «Ньятура», «майи-майи» Мазембе и «Камвина Нсапу», которые несут ответственность за большинство случаев вербовки детей). Помимо этих основных групп, большинство других вооруженных групп можно охарактеризовать как повстанческие группировки и преступные банды, эксплуатирующие природные ресурсы и оказывающие существенное давление на местное население посредством налогообложения и запугивания, что стало возможным главным образом из-за отсутствия законной государственной власти.

24. Отсутствие действенного национального процесса разоружения, демобилизации и реинтеграции после провала многочисленных программ является одной из серьезных причин сохраняющейся нестабильности. Реальных стимулов для демобилизации вооруженных групп не существует, поскольку текущий (третий) этап осуществления национальной программы разоружения, демобилизации и реинтеграции для конголезских комбатантов до сих пор не реализуется после утраты доверия и интереса к нему со стороны доноров.

25. Динамика деятельности вооруженных групп определяется также развитием событий в регионе. Деятельность вооруженных групп в восточной части Демократической Республики Конго активизировалась в связи с ростом напряженности, в частности в отношениях между Руандой и Угандой, а также между Руандой и Бурунди. Деятельность ДСОР не представляет серьезной угрозы для гражданского населения, но она приводит к усилению угроз, поскольку другие вооруженные группы вступают в союз с этими силами или мобилизуют усилия против них. Имеются опасения, что НСОД — отколовшаяся от ДСОР группировка — объединит свои усилия с действующими на территории Увира вооруженными группами, выступающими против правительства Руанды, и будет пользоваться поддержкой Бурунди и Уганды. Если это в действительности произойдет, то такая ситуация может способствовать возобновлению трансграничных столкновений. Согласно сообщениям, группировка НОК(в), задействованная в борьбе против ДСОР, НСОД и руандийских повстанческих групп, получает

[5] В 2018 году насчитывалось 245 жертв, в том числе 55 женщин и 7 детей.

[6] На НОК(в) и АДС приходится, соответственно, 10 процентов и 7 процентов нарушений прав человека, зарегистрированных в затронутых конфликтом провинциях в июле 2019 года.

поддержку со стороны Вооруженных сил Демократической Республики Конго (ВСДРК). Иностранные вооруженные группы имеют патронажные отношения с местными вооруженными группами, которые, в свою очередь, имеют патронажные отношения с местными группами обороны, и это означает, что очень небольшой локальный инцидент может приобрести стратегическое значение или возрасти до региональных масштабов.

b) Роль государственных субъектов

26. По стране в целом сотрудники органов государственной безопасности несут ответственность за 61 процент нарушений прав человека, зарегистрированных в 2018 году. Что касается районов, затронутых конфликтом, то эти субъекты несут ответственность за 52 процента нарушений, зарегистрированных в 2018 году. Из всех сторон в конфликте, ВСДРК совершили наибольшее число нарушений прав человека в затронутых конфликтом провинциях. В затронутых конфликтом районах на востоке страны агенты государственной безопасности зачастую являются основными партнерами в незаконной деятельности, которая подпитывает отсутствие безопасности, и участвуют в незаконной добыче золота и других природных ресурсов. Поступают также сообщения о том, что некоторые подразделения прибегают к «субподрядным военным действиям», используя местные вооруженные группы для проведения своих военных операций против иностранных вооруженных групп. Злоупотребления, регулярно совершаемые подразделениями ВСДРК и высокопоставленными офицерами, подрывают доверие местного населения к органам государственной безопасности, что приводит к росту популярности движений самообороны.

27. Ограниченный прогресс в проведении реформы сектора безопасности является одной из причин того, что работа государственных сил безопасности попрежнему является неудовлетворительной, и такое положение дел можно объяснить главным образом отсутствием оборудования и учебной подготовки, неэффективно действующей системой окладов и плохими социальными условиями, недостатками в системе командования и неэффективным планированием и проведением операций. Однако многие собеседники утверждали, что ВСДРК, численность личного состава которых, по сообщениям, составляет 150 000 человек, обладают потенциалом для выполнения обязанностей по обеспечению безопасности в стране, но в то же время не имеют желания выполнять свои функции по защите. Ни военнослужащим, ни сотрудникам полиции не выплачивают достаточного вознаграждения или выплачивают его недостаточно регулярно для того, чтобы у них был стимул рисковать собой, что необходимо для охраны и защиты населения, и в результате многие из них вынуждены прибегать к вымогательству и взиманию мзды с местного населения.

28. Помимо национальной полиции и ВСДРК, государственным учреждениям и механизмам, уполномоченным защищать гражданских лиц и отстаивать права человека населения, не хватает потенциала, ресурсов и политической поддержки. Национальная система защиты прав человека остается слабой. В частности, Национальная комиссия по правам человека недостаточно независима, а ее сотрудникам не хватает опыта, возможностей и финансовых ресурсов, и они в значительной степени полагаются на материально-техническую поддержку со стороны Совместного отделения Организации Объединенных Наций по правам человека, действующего по линии МООНСДРК. Гражданские институты, призванные защищать права населения, в частности судебная система, необходимая для обеспечения ответственности по уголовным делам, также отсутствуют за пределами городских центров. Несмотря на улучшение дел с подотчетностью относительно международной помощи в поддержку сектора военной юстиции, в секторе гражданского правосудия по-прежнему имеются серьезные

недостатки. Правосудие переходного периода не реализуется, и в стране царит культура безнаказанности.

3. Региональные отношения налаживаются, но им недостает стабильности

29. Хотя в последнее время в непростых отношениях между Угандой и Руандой наметились признаки улучшения (см. раздел B ниже), отношения между Руандой и Бурунди остаются напряженными. Обеспокоенность в отношении этого региона возрастает в связи с обострением политического и экономического кризиса в Бурунди и недавним изданием доклада Комиссии по расследованию событий в Бурунди (A/HRC/42/49)[7], в котором подробно освещаются серьезные нарушения прав человека в стране накануне выборов 2020 года.

30. Кроме того, раздробленная и бездейственная структура регионального сотрудничества, включая подписанный в 2006 году Пакт о безопасности, стабильности и развитии в районе Великих озер, подробные протоколы Международной конференции по району Великих озер и Рамочную программу мира, безопасности и сотрудничества для Демократической Республики Конго и региона (S/2013/131, приложение), не оказала достаточного воздействия на динамику обеспечения мира и безопасности в стране. Дальнейшая актуальность Рамочной программы была поставлена под сомнение некоторыми региональными заинтересованными сторонами, и обязательства, принятые в рамках этих соглашений, еще предстоит надлежащим образом выполнить на основе согласованной стратегии[8]. Продолжающаяся незаконная эксплуатация природных ресурсов региональными субъектами свидетельствует об отсутствии активной приверженности правительств стран региона выполнению своих обязательств. Кроме того, Руанда и Уганда, как представляется, не имеют достаточных стимулов для устранения угрозы со стороны действующих в Демократической Республике Конго ДСОР и АДС, поскольку эти группы, по всей видимости, больше не представляют непосредственной серьезной угрозы для соответствующих стран происхождения, хотя их присутствие в Демократической Республике Конго по-прежнему угрожает миру и безопасности на востоке страны.

4. Проблемы в области развития и гуманитарные проблемы

31. Потребности Демократической Республики Конго в области развития огромны, и уровень крайней нищеты возрос с 71,7 процента от общей численности населения в 2015 году до 73 процентов в 2018 году[9]. Население этой

[7] См. также http://webtv.un.org/media/watch/commission-of-inquiry-on-burundi-press-conference-report-to-42nd-session-of-hrc-geneva-4th-september-2019/6083360834001/?term=.

[8] Рамочная программа мира, безопасности и сотрудничества для Демократической Республики Конго и региона остается одной из важных основ мира и стабильности в этой стране и регионе, и она может направлять конголезский переходный процесс. Однако после того, как эта программа была согласована несколько лет назад, в изменившемся национальном и региональном политическом контексте некоторые предположения, лежащие в ее основе, изменились, и ее актуальность, включая национальные обязательства, была поставлена под сомнение предыдущим правительством и рядом стран региона, в первую очередь Руандой. Несмотря на некоторые принятые меры, отсутствие согласованной стратегии и упорядоченного механизма для контроля за выполнением правительством своих обязательств привело к ослаблению этой рамочной программы. Кроме того, считается, что Рамочная программа возлагает непропорционально тяжелое бремя на Демократическую Республику Конго по сравнению с другими странами.

[9] Демократическая Республика Конго занимает 47-е место из 54 стран согласно индексу государственного управления африканских государств Фонда Ибрахима. Она остается в числе наименее развитых стран и имеет структурно низкий индекс развития человеческого потенциала, занимая 176-е место из 189 стран, в отношении которых проводилась оценка. Абсорбционная способность экономики является недостаточной для роста населения, а

страны является одним из беднейших в мире, причем 77,1 процента ее населения живет за чертой бедности, установленной на уровне 1,25 долл. США в день.

32. Размер этой страны сам по себе является проблематичным. Инфраструктурные потребности огромны, а основные услуги (здравоохранение, образование, санитария и электроснабжение) недоступны для большей части населения[10], и вследствие этого социально-экономические трудности еще больше способствуют разжиганию вооруженных конфликтов. При отсутствии экономического развития укрепление мира, социальная сплоченность и устойчивое развитие будут оставаться недостижимыми задачами.

33. Гуманитарная ситуация остается тревожной, особенно с учетом эпидемических заболеваний, отсутствия продовольственной безопасности и перемещения населения. Демократическая Республике Конго занимает первое место среди всех африканских стран по численности внутренне перемещенных лиц[11]. В некоторых районах наблюдается рост числа возвращающихся внутренне перемещенных лиц, однако, согласно оценкам, в 2018 году численность новых перемещенных лиц составила 2,31 миллиона человек, а в 2019 году в некоторых местах, для которых характерно отсутствие безопасности, ситуация ухудшилась, и с учетом этого перемещение населения остается серьезной гуманитарной проблемой. Кроме того, в соседних странах находятся более 815 000 конголезских беженцев, а в Демократической Республике Конго насчитывается полмиллиона беженцев из соседних стран. Гуманитарному доступу препятствуют отсутствие безопасности и бюрократические препоны, которые сказываются также на работе национальных неправительственных организаций и местных субъектов гражданского общества. В провинциях Северное Киву и Южное Киву более 60 процентов населения не обеспечены продовольствием, причем более 20 процентов этих людей находятся в критической ситуации. Кроме того, Демократическая Республика Конго подвержена серьезным периодически повторяющимся опасностям, включая землетрясения, наводнения, засухи и извержения вулканов.

34. Все 26 провинций страдают от эпидемий, включая эпидемии холеры и кори (в связи с которыми за период с 1 января по 24 сентября 2019 года было зарегистрировано 187 509 предполагаемых случаев заболевания и 3736 летальных исходов), а также от непрекращающихся вспышек желтой лихорадки и полиомиелита по всей стране. 1 августа 2019 года исполнился год с той даты, когда правительство объявило о вспышке лихорадки Эбола. Эта вспышка эпидемии создает серьезные проблемы в провинциях Северное Киву, Южное Киву и Итури и по состоянию на 2 сентября унесла жизни 2045 человек. В июле 2019 года вспышка лихорадки Эбола была объявлена чрезвычайной ситуацией в области общественного здравоохранения, имеющей международное значение. С учетом

низкая экономическая диверсификация делает экономику уязвимой и восприимчивой к потрясениям. В экономике доминирует неформальный сектор (60 процентов), а отношение государственных расходов к валовому внутреннему продукту (ВВП) составляет 11 процентов.

[10] Расходы на инфраструктуру составляют около 2 процентов, а на социальную защиту — 1 процент. Демократическая Республика Конго получает официальную помощь в целях развития в незначительном объеме (около 6 процентов от ВВП). Доступ к электроснабжению в городах имеют 35 процентов населения, а в сельской местности — только 1процент; доступ к питьевой воде в городах имеют 38 процентов населения по сравнению с 14 процентами населения в сельской местности. В 2015 году доля детей, лишенных возможности получать образование, составляла 26,9 процента, а доля детей, лишенных возможности продолжать образование, составляла 28,7 процента.

[11] На момент подготовки настоящего доклада сметный показатель численности внутренне перемещенных лиц в стране был в процессе обновления, и ожидалось, что он будет подтвержден позднее Национальным механизмом гуманитарного диалога.

сообщений о случаях заболевания вблизи границ Южного Судана и Уганды, в столице провинции Северное Киву городе Гома вблизи от границы с Руандой и в Мвенге (Южное Киву) неподалеку от Бурунди можно утверждать, что распространение вируса еще только предстоит остановить, и борьба с ним может перерасти в региональную и международную проблему. Сдерживанию распространения этого заболевания препятствует сохраняющееся недоверие общин, усугубляемое политическими манипуляциями и угрозами в отношении тех, кто борется с эпидемией Эболы.

B. Трудности, возникающие на пути к обеспечению мира и безопасности

35. Несмотря на вышеперечисленные проблемы в области мира и безопасности, в стране и регионе произошел ряд позитивных событий, а также наметились тенденции в обеспечении мира и устойчивости, на которые стоит обратить особое внимание, чтобы получить полную картину.

1. Возможности на национальном уровне

36. Мирные выборы и передача власти были отмечены большинством собеседников в качестве одного из позитивных факторов, обеспечивающих возможности для перемен в Демократической Республике Конго. Тот факт, что выборы не привели к опровержениям результатов с применением насилия и власть действенным образом перешла от г-на Кабилы к г-ну Чисекеди, был с удовлетворением воспринят многими заинтересованными сторонами в гражданском обществе страны и дипломатическом сообществе. Оппозиционные деятели, включая Жан-Пьера Бембу, Моиза Катумби и Мбусу Ньямвиси, вернулись в Демократическую Республику Конго и выразили готовность сотрудничать с новым правительством, что, вероятно, позитивно скажется на развитии событий на местах и откроет новую политическую эру конструктивного сотрудничества и демократического диалога.

37. Вскоре после своего избрания новый президент обнародовал стодневную программу, в которой содержатся важные обещания реформы. Эти обещания были в значительной мере отражены в программе, которую новый премьер-министр представил парламенту в начале сентября.

38. Кроме того, слова и действия президента в отношении прав человека, включая освобождение более 700 политических заключенных, его заявленную поддержку обеспечения ответственности в связи с продолжающимися нарушениями прав человека и вооруженным насилием, а также его намерение улучшить государственное управление и положить конец коррупции, послужили позитивным сигналом. Г-н Чисекеди пообещал реформировать систему выплаты денежного вознаграждения сотрудникам сил безопасности, улучшить медицинское обслуживание и социальную защиту сотрудников национальной полиции и вооруженных сил, а также отстранить от должности деструктивные элементы, и с этой целью уже принимаются начальные меры. Началась ротация сотрудников ВСДРК из отдельных районов, а также выплата давно просроченных пенсий тем военнослужащим, которые должны были выйти в отставку несколько лет назад. Примечательно, что смена режима привела к беспрецедентной по масштабам спонтанной демобилизации членов вооруженных групп, включая группировку «Камвина Нсапу» в регионе Касаи и другие группы в восточных провинциях, даже при отсутствии официального процесса разоружения, демобилизации и реинтеграции. ДСОР больше не представляют значительной угрозы, и недавно осуществленная ВСДРК, согласно сообщениям, нейтрализация их главного

военного лидера, вероятно, приведет к их дальнейшему ослаблению. Патриотический фронт сопротивления Итури (ПФСИ) согласился вступить в диалог. Главной приоритетной задачей будет содействие окончательной доработке и упрочению соглашения между правительством и ПФСИ, а также последующему осуществлению процесса разоружения, демобилизации и реинтеграции.

39. Некоторые наблюдатели в Демократической Республике Конго и за ее пределами выразили сожаление по поводу того, что потребовалось несколько месяцев, чтобы альянсы «Курс на перемены» и «Единый фронт Конго» пришли к соглашению о коалиционном правительстве. Однако то, что эти трудные переговоры велись методично и мирно, без насильственных уличных протестов, и что учреждения продолжали функционировать на промежуточном этапе, является заслугой конголезского общества и его лидеров. Восьмимесячный промежуток между приходом к власти г-на Чисекеди и назначением нового правительства позволил гражданскому обществу, и в частности женским организациям, включиться в общественную жизнь и призвать к созданию сбалансированного и инклюзивного правительства на региональном уровне. Этот призыв был услышан, о чем свидетельствует состав нового правительства. Хотя это правительство может считаться слишком большим (65 министров и заместителей министров), в качестве позитивного момента можно отметить, что в настоящее время 12 должностей в нем занимают женщины. Это число сравнительно невелико, но оно означает представленность женщин на уровне 18 процентов, что является самым высоким показателем за всю историю страны. После избрания административных органов и законодательных собраний провинций в новом составе появилась также возможность ускорить реформы, включая реформу, направленную на повышение подотчетности за результаты, что было провозглашено президентом в качестве одной из его приоритетных задач.

40. Следует также отметить повышение компетентности аппарата государственной безопасности в отдельных областях. В то время как некоторые элементы сил государственной безопасности продолжают нападать на гражданских лиц, важно отметить, что эти силы воспринимаются также как надежный гарант безопасности примерно половиной населения, о чем свидетельствует опрос, проведенный в рамках Гарвардской гуманитарной инициативы[12]. Исследование, проведенное Католической организацией по оказанию чрезвычайной помощи и помощи в целях развития и Стокгольмским международным институтом исследований проблем мира в сентябре 2019 года в Южном Киву, показало, что негосударственные вооруженные группы обладают незначительной легитимностью среди населения.

41. Конголезская национальная полиция недавно добилась определенных успехов благодаря разработке так называемых «оперативных стратегий по борьбе против отсутствия безопасности»[13]. Высшие должностные лица полиции

---

[12] По состоянию на декабрь 2018 года, 50 процентов участников опроса выразили уверенность в том, что полиция обеспечивает безопасность, по сравнению с 48 процентами для Вооруженных сил Демократической Республики Конго (ВСДРК) и 15 процентами для МООНСДРК. В декабре 2015 года эти показатели были выше и составляли 54 процента, 50 процентов и 24 процента, соответственно. Присутствие этих субъектов считают недостаточным большинство респондентов: 67 процентов, 61 процент и 53 процента респондентов, соответственно. См. P. Vinck and others, “Voices from Congo: peacebuilding and reconstruction polls”, March 2019.

[13] Оперативные стратегии по борьбе против отсутствия безопасности осуществляются с опорой на создание бесплатных телефонных линий, которые могут использоваться общественностью для оповещения полиции. В городских районах планируется создать соответствующие центры по приему сообщений, управление которыми будет осуществляться подразделениями национальной полиции. МООНСДРК поддерживает

неоднократно заявляли, что полицейские силы могут взять на себя обеспечение правопорядка и безопасности, хотя им по-прежнему не хватает оснащения и ресурсов. Сообщалось также, что за период с 2018 года национальная полиция стала более подотчетной и стала проявлять меньше жестокости в ситуациях, связанных с подавлением массовых беспорядков[14].

42. В частности, ВСДРК были исключены из составляемого Генеральным секретарем перечня сторон, несущих ответственность за вербовку и использование детей, и, согласно сообщениям, они прилагают значительные усилия в борьбе с сексуальным и гендерным насилием[15]. ВСДРК сообщили также об изменении своего подхода, в том числе на основе принятия стратегий, в большей степени ориентированных на защиту гражданского населения, в их борьбе с АДС[16]. В частности, был достигнут значительный прогресс в области военной юстиции. Судебное преследование обвиняемых высокого уровня, включая судебное разбирательство над полевым командиром Нтабо Нтабери Шекой («Ндумские силы обороны Конго») и выдачу ордера на арест Шимирая Мвиссы Гидона (НОК(в)), свидетельствует о наличии определенной политической воли к борьбе с безнаказанностью. Принятие в 2017 году политики в области реформы системы правосудия и плана приоритетных действий открывает возможность для дальнейшего внедрения реформ и содействия их осуществлению.

2. Повышенный интерес к миру

43. Энергичное, активное и жизнеспособное гражданское общество Демократической Республики Конго является важной силой для осуществления усилий в области миростроительства. Хотя женщины, молодежь и традиционно маргинализованные этнические группы по-прежнему недопредставлены на политических и директивных должностях, многие из них остаются активными сторонниками миростроительства, в том числе в самых отдаленных районах региона Касаи, Итури, Северного Киву и Южного Киву. Их способность получать доступ к органам власти и учреждениям, добиваться подотчетности от правительственных структур, требовать соблюдения прав и добиваться проведения реформ является одним из ключевых факторов обеспечения стабильности в стране на долгосрочную перспективу. Об этом позитивном влиянии можно судить на примере крайне важной роли, которую сыграла католическая церковь (Епископальная

создание таких центров по приему сообщений и планы полиции по принятию мер реагирования в связи с поступившими сообщениями.

[14] Один человек скончался от ранений, причиненных ему национальной полицией во время демонстрации в Гоме 30 июня, и правительство, по сообщениям, поручило руководству полиции обеспечить привлечение виновных к ответственности. Согласно сообщениям, в Киншасу был вызван комиссар провинции для представления отчета в связи с этим инцидентом, и из Киншасы в Гому прибыл генерал, с тем чтобы оповестить всех местных сотрудников полиции об ответственности по защите гражданских лиц.

[15] ВСДРК приняли план действий по улучшению защиты детей от изнасилований и сексуального насилия, однако они по-прежнему фигурируют в ежегодно составляемом Генеральным секретарем перечне сторон, несущих ответственность за изнасилования и другие формы сексуального насилия в отношении детей (см. A/73/907-S/2019/509, приложение I, раздел B). При этом ВСДРК упоминаются в перечне как одна из сторон, которые принимают меры, призванные улучшить защиту детей. Правительство ввело в действие политику абсолютной нетерпимости по отношению к сексуальному насилию, совершаемому военнослужащими и сотрудниками полиции. В 2018 году 66 командиров ВСДРК подписали акты о принятии обязательств, в соответствии с которыми они обязались бороться с сексуальным насилием в условиях конфликта.

[16] Офицеры в Бени признали, что предпринятое ими преследование АДС привело к ответным нападениям на местное население. Они пояснили, что после этого они изменили подход к своей деятельности и стали отдавать приоритет защите гражданского населения, а не выполнению задач по нейтрализации противника.

конференция Демократической Республики Конго) в период, предшествовавший последним выборам, и после их проведения в плане урегулирования ситуации. Такие движения гражданского общества, как «Борьба за перемены», продемонстрировали способность возглавляемых гражданами движений бдительно следить за теми, кто находится у власти. Недавнее восстановление демократических свобод, в случае их сохранения, предоставит этим группам дополнительные возможности для того, чтобы обеспечивать надзор за подотчетностью государственных учреждений. Местные выборы, если они состоятся, могли бы также предоставить хорошую возможность для укоренения в Демократической Республике Конго демократии, основанной на широком участии.

44. Кроме того, с начала 2019 года усилилась политическая воля к решению проблемы гендерного неравенства и к деятельности по вопросу о женщинах, мире и безопасности, а также к решению проблемы, заключающейся в до сих пор недостаточной представленности и недостаточном участии женщин в политической жизни и процессах принятия решений. Президент включил необходимость расширения прав и возможностей молодежи и женщин в число установленных им для страны основных приоритетных задач. Представленность женщин качественно возросла на национальном уровне, хотя на уровне местных структур государственного управления существенного роста не произошло. Следует отметить, что спикером Национального собрания была избрана женщина, которая в прошлом являлась советником бывшего президента по вопросам борьбы с сексуальным и гендерным насилием, и еще одна женщина была назначена советником президента по делам молодежи и по вопросам борьбы с сексуальным и гендерным насилием. Во всех посещенных районах на членов группы по стратегическому обзору произвели впечатление динамичное руководство, приверженность и компетентность конголезских женщин, которыми они обладают невзирая на испытываемые трудности. Это особенно ясно свидетельствует о том, что среди женщин Демократической Республики Конго нет недостатка в компетентности, и призыв министров по гендерным вопросам стран района Великих озер к установлению 30-процентной минимальной квоты для женщин во всех государственных учреждениях не является невыполнимым.

45. Существуют также характерные для данной страны структуры, способствующие миру, примирению и защите на уровне общин, такие как традиционные механизмы урегулирования конфликтов, религиозные механизмы, влиятельные субъекты и общинные лидеры[17]. Внешние инициативы в интересах

[17] К числу таких структур относится, например, так называемая «бараза», организованная на основе участия традиционных лидеров в целях урегулирования конфликтов и обеспечения примирения между отдельными лицами или группами лиц на общинном, территориальном и провинциальном уровнях. В провинции Северное Киву лидеры этнических общин, собравшиеся в рамках одной из таких «бараз», известной под названием «Бараза-лаваза», привлекли внимание ополченцев к проблеме разоружения. Однако за последние годы авторитет таких механизмов оказался подорван из-за того, что они считаются недостаточно инклюзивными (они редко имеют в своем составе представителей меньшинств, женщин и молодежи). Еще одна причина падения их авторитета заключается в том, что они конкурируют с государственными административными органами. Религиозные механизмы, такие как Комиссия справедливости и мира католической церкви, также способствуют урегулированию конфликтов на основе посредничества и диалога, и церкви часто берут на себя важную роль, выступая в качестве политических субъектов. Кроме того, влиятельные лица могут обладать властью неформального, спонтанного и неструктурированного характера, которая может использоваться для урегулирования конфликтов. В 2018 году в провинции Южное Киву лидеры местных общин из Бижомбо, Увира, проявили свое позитивное влияние в рамках усилий, предпринятых с тем, чтобы положить конец массовому насилию между местными общинами, действующими при поддержке национальных и иностранных вооруженных групп.

мира и посредничества, такие как раунд диалога в Джугу, также способствуют укреплению местного потенциала[18]. В рамках реализации плана МООНСДРК по стабилизации и восстановлению в восточной части Демократической Республики Конго на местном уровне были созданы постоянные местные комитеты по примирению (такие как Консультативная комиссия по урегулированию традиционных конфликтов в Касаи) для оказания посреднических и арбитражных услуг по делам о земельных спорах и для разрядки межобщинной напряженности.

3. Возможности на региональном уровне

46. Дипломатические инициативы г-на Чисекеди и других региональных лидеров, судя по различным коммюнике, меморандумам о взаимопонимании и другим соглашениям, которыми увенчалась серия встреч на высоком уровне и технических совещаний, состоявшихся за последние три месяца, как представляется, приносят свои плоды.

47. В рамках нового содружества Анголы, Демократической Республики Конго и Руанды продолжаются дискуссии по вопросам укрепления экономической интеграции, а также по вопросу о партнерстве во имя мира в субрегионе. В случае удовлетворения просьбы Демократической Республики Конго о присоединении к Восточноафриканскому сообществу — общему рынку, в состав которого входят Бурунди, Кения, Руанда, Объединенная Республика Танзания, Уганда и Южный Судан — также появится возможность для региональной экономической интеграции и упорядоченной эксплуатации природных ресурсов. Демократическая Республика Конго, Бурунди, Руанда и Уганда уже начали обсуждать способы превращения добычи природных ресурсов в движущий фактор всеобщего процветания на основе усиления экономической интеграции.

48. Недавние двусторонние, трехсторонние и четырехсторонние встречи с участием Анголы, Демократической Республики Конго, Руанды и Уганды показали, что страны региона готовы к разрядке напряженности, урегулированию разъединяющих их проблем и сосредоточению внимания на том, что их объединяет[19]. Не менее важными шагами в правильном направлении являются состоявшееся в июле 2019 года в Луанде четырехстороннее совещание по вопросу о положении в области безопасности в восточной части Демократической Республики Конго и прошедшее за несколько недель до того совещание в Киншасе между разведывательными службами региона. Сообщество по вопросам развития стран юга Африки (САДК), членом которого является Демократическая Республика Конго, также остается актуальным форумом для укрепления мира и безопасности в восточной части Демократической Республики Конго и общего регионального экономического развития ее членов, как это отражено в коммюнике, принятом по итогам тридцать девятой встречи на высшем уровне, состоявшейся в августе 2019 года в Дар-эс-Саламе, Объединенная Республика Танзания. Предстоящее председательство Демократической Республики Конго в Региональном механизме надзора может также способствовать, когда оно состоится, возобновлению выполнения обязательств, содержащихся в Рамочной программе по обеспечению мира, безопасности и сотрудничества, которые были приняты Демократической Республикой Конго и другими сторонами,

[18] В Джугу, провинция Итури, МООНСДРК провела информационно-просветительские кампании с местными властями и организовала цикл диалогов, на основе которых она предоставила общинам возможность обсудить свои взаимные претензии. Этот подход позволил выявить многие проблемы, характерные для данной территории, и стороны приступили к их решению.

[19] Agȇncia Angola Press, “Rwanda and Uganda sign memorandum of understanding in Luanda”, 21 August 2019.

подписавшими эту программу. Решение г-на Чисекеди о возрождении Национального надзорного механизма свидетельствует о его решимости выполнять обязательства страны в соответствии с Рамочной программой.

4. Возможности на международном уровне

49. Международные партнеры за пределами региона возобновляют или расширяют свое сотрудничество с Демократической Республикой Конго, осуществляют инвестиции в ее развитие и оказывают ей поддержку. Даже некоторые государства-члены, которые первоначально не поддержали избрание г-на Чисекеди, теперь начинают проявлять солидарность с ним. Отмечается также потенциальная возможность возобновления интереса со стороны двусторонних доноров, международных финансовых учреждений и региональных организаций. В 2018 году улучшились некоторые экономические показатели: экономический рост достиг 4,1 процента, а темпы инфляции резко снизились с 54 процентов до 7,7 процента. Страна обладает огромным экономическим потенциалом, включая, в частности, потенциал в областях эксплуатации природных ресурсов и торговли ими, гидроэнергетики и сельского хозяйства, о чем свидетельствует возрождение конголезского кофейного сектора. Альянс «Вирунга» выступает примером государственно-частного партнерства между гражданским обществом, государственными учреждениями и частным сектором, способствующего укреплению мира и процветания на основе развития туризма, экологически чистой энергетики, устойчивого сельского хозяйства и рыболовства[20]. В июне 2019 года Международный валютный фонд провел в Демократической Республике Конго свои первые с 2015 года консультации по статье IV. Если новые власти смогут провести необходимые реформы, то они смогут также добиться возобновления участия этого фонда и, в свою очередь, крупных многосторонних банков развития и субъектов, осуществляющих прямые иностранные инвестиции.

III. Сценарии

50. Приведенный выше анализ проблем и возможностей для достижения мира указывает на благоприятное развитие событий в будущем, но при этом следует иметь в виду сценарий изменений к лучшему и наихудший сценарий.

A. Наилучший сценарий: переходный период, основанный на позитивных переменах

51. Согласно наилучшему сценарию, г-н Чисекеди сумеет утвердиться на политической арене и реализовать программу прогрессивных реформ. Четырехкомпонентная программа нового премьер-министра, представленная парламенту и утвержденная им в начале сентября 2019 года, будет осуществляться в духе доброй воли. Кодекс поведения, торжественно подписанный каждым министром 18 сентября 2019 года, будет неукоснительно соблюдаться, а те, кто не

[20] Альянс «Вирунга» работает над решением проблемы «энергетической нищеты» и обузданием незаконного производства древесного угля на основе использования гидроресурсов Национального парка «Вирунга» в целях обеспечения устойчивых источников электроэнергии. Построенная гидроэлектростанция обеспечивает электроэнергией 5000 домов, и она позволила расширить масштабы деятельности ряда предприятий в восточной части Демократической Республики Конго, особенно в сфере переработки сельскохозяйственной продукции.

выполняет его положений, будут привлекаться к ответственности[21]. Коалиция просуществует до следующих президентских выборов. Политическая оппозиция останется конструктивной и будет играть важнейшую роль, воздерживаясь при этом от насильственных действий.

52. Гражданское общество будет и впредь пользоваться плодами расширения демократических свобод, в результате которого оно получило возможность тщательно отслеживать деятельность правительства и вынуждать его отчитываться за достижение позитивных результатов, особенно в областях прав человека, работы средств массовой информации и осуществления реформ в сфере государственного управления в целях улучшения социально-экономических условий.

53. Приобретшие уверенность в политической стабильности международные финансовые учреждения и двусторонние доноры возобновят инвестиции в развитие Демократической Республики Конго, обеспечивая увеличение бюджета и расширение возможностей правительства и одновременно добиваясь реформ в областях государственного управления, подотчетности и транспарентности. Правительство будет поддерживать отношения сотрудничества с МООНСДРК и создавать условия для ответственного и устойчивого прекращения деятельности Миссии. Международные субъекты не будут вмешиваться для обеспечения своего влияния и собственных интересов в Демократической Республике Конго в ущерб политической и экономической стабильности страны.

54. Несмотря на негативные прогнозы, может улучшиться ситуация в Бурунди, равно как и отношения между Угандой и Руандой после подписания меморандума о взаимопонимании в Луанде в августе 2019 года и проведения последующего совещания месяц спустя в Кигали[22]. Масштабы использования посредников для урегулирования внутренних и внешних разногласий сократятся с учетом условий в регионе, характеризующихся укреплением доверия и улучшением перспектив экономической интеграции и сотрудничества. Политическое и экономическое сближение в регионе приведет к возрождению национальной и региональной воли к нейтрализации вооруженных групп на основе скоординированных региональных подходов и договоренностей, что в свою очередь приведет к значительным успехам в борьбе с АДС, НОК(в), НСОД, ДСОР и другими группировками.

55. На национальном уровне правительство будет и впредь уделять первоочередное внимание установлению мира в восточной части страны и разрабатывать свои собственные планы действий по улучшению защиты гражданского населения. В ключевых нестабильных районах восточной части страны будут постепенно развернуты вновь реорганизованные, надлежащим образом оплачиваемые и хорошо оснащенные подразделения ВСДРК. Офицеры и военнослужащие, давно находящиеся на службе и имеющие корыстные интересы в районах своих операций, будут подвергаться ротации при избежании инцидентов. Деятельность вооруженных групп будет ограничена и в конечном итоге полностью сокращена. Поэтапный процесс разоружения и демобилизации будет продолжаться благодаря военному давлению и осуществлению действенных программ реинтеграции, внедренных после принятия новой концептуальной основы разоружения, демобилизации и реинтеграции. Число нарушений прав человека, особенно со стороны государственных субъектов, начнет сокращаться. Демократические свободы будут расширяться благодаря проведению законодательных и структурных реформ и активному участию гражданского общества и

[21] Radio Okapi, “Le Phare: Signature de l’acte d’engagement – gouvernement, les ministres la corde au cou!”, 19 September 2019.

[22] “Rwanda, Uganda agree to stop media ‘propaganda’ against each other”, The Chronicles (Rwanda), 16 September 2019.

международных партнеров в качестве субъектов, обеспечивающих подотчетность. Будут устранены основные правовые, политические и экономические препятствия на пути расширения прав и возможностей женщин и обеспечения их участия в принятии решений на всех уровнях, и женщины станут пользоваться более защищенной средой, обеспечивающей доступ к правосудию в случае актов сексуального насилия. Развитие кризиса, связанного с лихорадкой Эбола, будет остановлено.

B. Наихудший сценарий: возобновление крупных конфликтов

56. Согласно наихудшему сценарию, объявленные президентом реформы останутся лишь на бумаге — либо из-за отсутствия приверженности, либо из-за недостаточного потенциала — в сложных условиях сосуществования двух политических сил в новом составе правительства. Лишенный лояльности ключевых министров, губернаторов и генералов, президент не будет иметь достаточной свободы действий для продвижения своей политической повестки дня. «Единый фронт Конго» сорвет попытки проведения ключевых реформ, и напряженность в его отношениях с коалицией «Курс на перемены» может возрасти, в дополнение к напряженным отношениям внутри коалиционного правительства. Возникнет значительный риск усиления правового и политического давления в целях отстранения действующего президента от должности. Присутствие в стране всех основных политических сил оппозиции также может стать дестабилизирующим фактором. Оппозиционная коалиция «Ламука» может потерять терпение по прошествии года неэффективной политики и будет подогревать политическую нестабильность и массовые беспорядки. После первого года пребывания у власти новой администрации может также разразиться конституционный кризис либо в результате роспуска Национального собрания, что является одной из прерогатив президента, либо в результате импичмента президента Национальным собранием, что приведет к усилению напряженности и нестабильности. Существует также опасность конституционных нарушений, связанных с возможными попытками президента добиться политической самостоятельности, не имея большинства в парламенте или в провинциях, что может привести к подрыву его полномочий.

57. Даже если президент будет активно осуществлять свою программу реформ, реализация объявленных им реформ чревата рисками потенциальной поляризации различных заинтересованных сторон, существование которых может угрожать мощным укоренившимся интересам. Например, призывы к реформированию ВСДРК и ротации войск из затронутых конфликтом районов, в которых некоторые подразделения и высокопоставленные офицеры вступают в сговор с вооруженными группами или эксплуатируют природные ресурсы, могут вызвать недовольство среди сотрудников сил безопасности и, возможно, как это имело место в прошлом, приведут к дезертирству и мятежу.

58. Дипломатическая программа г-на Чисекеди, основанная на региональном сотрудничестве и вступлении в альянсы, может также восприниматься как способствующая усилению влияния Руанды на востоке страны, и это может вызвать недовольство населения. Может создаться впечатление, что президент отдает приоритет региональным, а не национальным субъектам, чтобы обеспечить свою легитимность, и слишком во многом уступает соседним странам.

59. Еще одним аспектом наихудшего сценария может быть обострение напряженности в отношениях между Бурунди, Руандой и Угандой. Обещание о региональном сотрудничестве не будет выполнено, особенно в условиях роста недоверия и дальнейшего усиления напряженности в отношениях между Бурунди и

Руандой. Повышение способности руандийских оппозиционных групп угрожать Кигали с территории Демократической Республики Конго может спровоцировать развертывание руандийских войск. Это может вызвать цепную реакцию и отразиться на отношениях с Бурунди или Угандой, которые, в свою очередь, также могут поддаться искушению также развернуть войска в Демократической Республике Конго. Усилению нестабильности будет способствовать деятельность какой-либо крупной повстанческой конголезской группировки, такой как НОК(в), которая в настоящее время, как сообщается, получает поддержку от элементов ВСДРК. Такая группировка может приобрести контроль над территорией в восточной части Демократической Республики Конго в условиях постепенного вывода сил МООНСДРК, угрожать государственным органам и получать поддержку со стороны дезертиров ВСДРК, недовольных программами реформ и планами ротации.

60. При таком сценарии страна столкнется в некоторых регионах с ростом насилия, сопровождающимся крупномасштабными злодеяниями и массовыми перемещениями населения в пределах страны и через ее границу. В Касаи может вновь возникнуть кризисная ситуация в связи с разочарованием демобилизованных комбатантов, которым не были предоставлены возможности для реинтеграции. Непроведение местных выборов в установленные сроки может привести к дальнейшей поляризации политики и манипулированию этими выборами в целях разжигания насилия во многих частях страны. Усилия по сдерживанию кризиса, вызванного лихорадкой Эбола, не увенчаются успехом, и это заболевание распространится на ряд провинций и стран региона, что приведет к дальнейшему усилению общей нестабильности.

C. Наиболее вероятный сценарий: статус-кво и риски

61. По всей вероятности, в будущем в Демократической Республике Конго реализуются отдельные элементы наилучшего и наихудшего сценариев как с позитивными, так и с негативными тенденциями. Наиболее вероятным сценарием будет сохранение статус-кво с поступательным развитием ситуации в областях политики, безопасности и государственного управления. Несмотря на наличие политической воли, правительственные чиновники, выступающие за перемены, будут в значительной мере ограничены в своих возможностях по принятию мер, и ожидается, что правительство столкнется с серьезными препятствиями в осуществлении реформ. Силы государственной безопасности, по всей вероятности, будут оставаться в основном хищническими по своему характеру, и на востоке страны будут, вероятно, по-прежнему действовать вооруженные группы. Ожидается, что в условиях повсеместной коррупции и ограниченных инвестиций в развитие усилия в области разоружения, демобилизации и реинтеграции по-прежнему будут в значительной мере испытывать недостаток ассигнований. Напряженность и разногласия внутри коалиций и между ними могут привести к параличу в работе парламента, а импичмент президента или роспуск Национального собрания могут подорвать хрупкую политическую стабильность в Киншасе.

IV. Сохраняющаяся актуальность мандата МООНСДРК

A. Сохраняющаяся актуальность деятельности МООНСДРК

62. Среди многочисленных задач, возложенных на МООНСДРК, многие задачи имеют важное значение для поддержания политического диалога между основными заинтересованными сторонами, разрядки напряженности в отношениях между общинами, стимулирования вооруженных групп к разоружению и демобилизации, поощрения прав человека, уменьшения опасности массового насилия и защиты гражданского населения, причем все эти задачи выполняются в рамках ограниченного политического пространства, в котором вынуждена действовать Миссия.

63. В частности, добрые услуги Специального представителя Генерального секретаря по Демократической Республике Конго, предоставляемые в тесном сотрудничестве с другими партнерами, такими как Африканский союз, способствовали созданию благоприятных условий для мирной передачи власти. Многие собеседники сообщили, что сбалансированная и беспристрастная позиция руководства МООНСДРК оказала позитивное воздействие. Сообщается также, что на национальном и провинциальном уровнях политическое участие руководства МООНСДРК и предоставленные им добрые услуги помогли предотвратить эскалацию насилия, мобилизовать усилия государственных субъектов на защиту гражданского населения и активизировать борьбу с безнаказанностью и коррупцией.

64. Имеются подтверждения того, что информационно-разъяснительная работа МООНСДРК в политической сфере способствует постепенному расширению возможностей для участия женщин в предотвращении конфликтов и политических процессах. Несмотря на все структурные проблемы, обусловленные гендерными обычаями, у Миссии имеется возможность для дальнейшего оказания добрых услуг и информационно-разъяснительной работы в политической сфере в целях обеспечения того, чтобы всестороннее и значимое участие женщин было предусмотрено в общей политической стратегии, а не осуществлялось на разовой основе или в духе оппортунизма.

65. Защита гражданского населения являлась одной из задач, предусмотренных мандатом Миссии наблюдателей Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго, и была таковой для МООНСДРК с самого начала ее деятельности. С годами МООНСДРК стала для системы Организации Объединенных Наций испытательным полигоном для уточнения многоаспектной концепции защиты гражданского населения, разработки более эффективных инструментов и механизмов такой защиты и изучения широкого спектра способствующих ей военных доктрин, полицейских инициатив и гражданских мероприятий. Благодаря своему присутствию и активной деятельности МООНСДРК вносит вклад в предотвращение нападений на гражданское население и таким образом спасает жизни людей. Способность МООНСДРК адаптировать свой комплексный подход к защите гражданского населения с учетом ограниченности средств и бюджетных сокращений, в том числе за счет перехода от защиты посредством присутствия к защите посредством проецирования силы, также можно рассматривать в качестве одного из позитивных уроков переходного периода[23]. Несмотря на очевидные ограничения, за счет сочетания своего

[23] В связи с сокращением численности войск и ресурсов МООНСДРК перешла от своей традиционной статичной дислокации к более мобильной и гибкой конфигурации в целях устранения угроз для защиты на более обширной территории в тесном сотрудничестве с гражданским компонентом Миссии. В то время как более оперативное развертывание

присутствия с проецированием силы Миссии удавалось контролировать более обширную территорию и успешно реагировать на серьезные кризисные ситуации в области защиты населения.

66. Важным достижением Миссии стал переход к применению подходов на общинном уровне. Миссия создала надежную систему защиты гражданского населения, которая способствует укреплению его сопротивляемости и обеспечивает учет интересов общин и местных государственных органов в качестве центрального элемента местных планов защиты. Ценной инициативой в этой связи является разработка подхода к процессу разоружения, демобилизации и реинтеграции на основе общин, в соответствии с которым предусматривается оказание поддержки как бывшим комбатантам, так и принимающим их общинам. Повышению доверия общин к национальной полиции способствует также осуществление оперативных стратегий по борьбе против отсутствия безопасности, совместно разработанных полицией Организации Объединенных Наций и национальной полицией, на основе которых были созданы бесплатные «горячие линии» для населения, и полиция Организации Объединенных Наций предоставляет поддержку в принятии полицией мер реагирования в связи с телефонными сообщениями, поступающими по этим «горячим линиям».

67. Работа Совместного отделения Организации Объединенных Наций по правам человека также способствовала достижению значительных успехов в борьбе с безнаказанностью, и она остается весьма актуальной в контексте участившихся нарушений прав человека. Благодаря оказанию национальным судебным органам технической поддержки в организации совместных расследований и судебных разбирательств, включая выездные судебные заседания, проводимые при содействии групп поддержки обвинения, отмечается неуклонный рост числа обвинительных приговоров в связи с серьезными нарушениями прав человека и международными преступлениями, включая преступления против человечности и военные преступления. Благодаря многолетней поддержке со стороны Совместного отделения Национальная комиссия по правам человека получила аккредитацию категории “A” от Глобального альянса национальных правозащитных учреждений. При участии этого отделения была также создана комиссия по правам человека в рамках Национального собрания и было обеспечено укрепление потенциала гражданского общества в области поощрения и защиты прав человека. Непрерывная информационно-пропагандистская работа и поддержка увенчались многими позитивными переменами, включая повышение компетентности военных прокуроров и обеспечение приверженности правительства политике абсолютной нетерпимости в отношении сексуального насилия со стороны военнослужащих и сотрудников полиции. Подготовка сотрудников ВСДРК по вопросам прав человека и международного гуманитарного права, а также осуществление политики должной осмотрительности в области прав человека в отношении поддержки, предоставляемой Организацией Объединенных Наций силам безопасности, не входящим в ее состав, в целях поощрения развертывания подразделений и офицеров ВСДРК, хорошо зарекомендовавших себя в плане соблюдения прав человека, — все это способствовало повышению осведомленности о принципах прав человека в национальной армии и стимулировало принятие мер по устранению нарушений. Благодаря работе секции Миссии по защите детей вооруженные группы также предпринимают усилия по освобождению детей из своих рядов.

военного компонента может позволить Миссии справиться с ростом насилия со стороны ополченцев, такой подход требует большей мобильности и гибкости и более мощного материально-технического потенциала.

68. С учетом вышеупомянутых сценариев и сохраняющихся проблем можно утверждать, что политическое участие и добрые услуги, защита гражданского населения, участие общин и поощрение прав человека будут оставаться приоритетными задачами МООНСДРК на будущее, и при этом крайне важную роль будет играть стратегическая коммуникация.

B. Оспаривание предположений, лежащих в основе предусмотренных мандатом задач

69. Для обеспечения неизменной актуальности этих приоритетных задач крайне важно ставить под сомнение отдельные предположения, которые традиционно лежат в основе мандатов, предписывающих выполнение этих задач, а также подвергать критическому разбору способы их выполнения. Без такого критического подхода Миссия будет по-прежнему обременена нереалистичными ожиданиями и краткосрочными средствами правовой защиты, которые могут невзначай позволить конголезским сторонам избежать своей ответственности за устранение причин конфликта, во многом являющихся результатом недостатков в государственном управлении, порожденных внутренними проблемами.

1. Нейтрализация вооруженных групп

70. Первая концепция, которая нуждается в пересмотре, — это концепция нейтрализации вооруженных групп. Еще в 2009 году Миссия проводила совместно с ВСДРК эффективные операции против ДСОР. В 2013 году МООНСДРК было поручено проведение совместных или самостоятельных наступательных операций в целях нейтрализации вооруженных групп. Успешное проведение кампании против повстанцев «Движения 23 марта» (“М23”) совместно с ВСДРК стало возможным благодаря удачному сочетанию различных факторов. К числу таких факторов относятся политическая воля правительства; профессионализм, активная позиция и руководящая роль ВСДРК; поддержка со стороны региональных субъектов; эффективные дипломатические усилия, приведшие к прекращению региональной поддержки “М23”; мотивированность новых воинских подразделений Организации Объединенных Наций к занятию твердой позиции; и традиционная структура и тактика движения “М23”, действовавшего как регулярная армия. После этого бригада оперативного вмешательства МООНСДРК приступила к операциям против АДС и ДСОР, но не смогла одержать решительной победы ни над одной из этих групп. Факторы, способствовавшие победе над “М23”, уже не действовали. Какие бы действия ни предпринимались, они сдерживались ограниченной волей правительства бороться с вооруженными группами, разногласиями между правительством и МООНСДРК в отношении того, с какими вооруженными группами нужно бороться в первую очередь, ослаблением интереса Руанды и Уганды к борьбе с АДС и ДСОР и асимметричными методами, используемыми АДС, к которым войска Организации Объединенных Наций (и особенно бригада оперативного реагирования) были плохо подготовлены.

71. Несмотря на это изменение обстоятельств, неизменно раздавались настойчивые призывы к принятию ответных военных мер, особенно в отношении АДС, применительно к которому часто использовались упрощенные формулировки, согласно которым он представлял собой врага с единой структурой и однородным составом участников и на него навешивалось клеймо «террористической» или «экстремистской» группы, связанной с «Исламским государством Ирака и Леванта» (ИГИЛ). Хотя общеизвестно, что АДС придерживается экстремистской идеологии и использует террористическую тактику с разрушительными

последствиями, многие аналитики, включая Группу экспертов по Демократической Республике Конго, учрежденную резолюцией 1533 (2004) Совета Безопасности (см. S/2019/469), не находят каких-либо подтверждений его непосредственной связи с ИГИЛ и предостерегают от такого упрощенного подхода. Кроме того, эксперты отмечают, что под именем АДС выступает множество группировок и вооруженных субъектов с различными интересами и мотивами[24]. В связи с призывами нейтрализовать АДС силой многие национальные и региональные заинтересованные стороны регулярно оказывают давление на МООНСДРК и ее бригаду оперативного реагирования, добиваясь от них проведения операций против повстанцев в джунглях, с тем чтобы они могли эффективно действовать против АДС. Недавно была даже развернута мобильная группа инструкторов из Бразилии для укрепления навыков сотрудников таких подразделений, что подкрепляет ожидание более активных наступательных операций, которые, возможно, будут осуществляться без участия других сторон.

72. Спустя пять лет после начала своей военной кампании МООНСДРК не смогла нейтрализовать АДС и стала испытывать на себе самые смертоносные нападения за всю свою историю. Последствия наступательных операций, в частности для защиты гражданского населения, остаются под вопросом, поскольку эти операции, как представляется, привели к эскалации насилия в стране до самого высокого за последнее десятилетие уровня, повлекли за собой случайный ущерб и спровоцировали ответные нападения на общины.

73. Манипулирование вооруженными группами и использование межобщинных конфликтов в политических целях являются одним из основных факторов, определяющих деятельность вооруженных групп. Большинство так называемых «вооруженных групп» представляют собой отряды самообороны и группы «майи-майи», базирующиеся в местных общинах, но вместе с тем зачастую контролируемые и манипулируемые влиятельными политиками и бизнесменами, административными руководителями территорий или высокопоставленными офицерами ВСДРК на уровне отдельных провинций или всей страны[25]. Более крупные и в большей степени структурированные вооруженные группы поддерживают также тесные связи с национальными и региональными деятелями и иногда пользуются услугами сотрудников органов государственной безопасности в качестве соучастников[26].

74. Миротворческая деятельность Организации Объединенных Наций никогда не была подходящим инструментом для ведения войны, и в историческом плане она была более успешной в тех случаях, когда осуществлялась в поддержку политических процессов, а не военных операций. Многие кризисы в области

[24] Jason Stearns, “Inside the ADF rebellion: a glimpse into the life and operations of a secretive jihadi armed group”, November 2018.

[25] Напряженность на местах и деятельность вооруженных групп часто используются в корыстных целях территориальными административными органами или политическими деятелями и влиятельными лидерами, базирующимися в Киншасе, как это имеет место, например, в регионе Касаи.

[26] Jason Stearns and others, “Congo’s inescapable state: the trouble with the local”, *Foreign Affairs*, 16 March 2017. Как отмечается в этой статье, «трудно найти местный спор в Конго, в котором не была бы замешана политика элиты. Большинство затяжных общинных конфликтов на востоке Конго и в других частях страны были спровоцированы, использованы или поддержаны региональными, национальными или провинциальными политическими субъектами, которые используют в своих целях народное недовольство, задействуя подстрекательскую риторику для мобилизации общественного мнения против своих оппонентов и вооруженных групп в целях их преследования. Именно насилие со стороны вооруженных групп способствует сохранению конфликтов между общинами, а не раскол общин порождает насилие. Даже споры, которые могут показаться чисто локальными, часто тесно переплетаются с национальной политикой».

безопасности в Демократической Республике Конго не могут быть урегулированы военными средствами при отсутствии всеобъемлющей политической стратегии борьбы с основными вооруженными группами и устранения причин, лежащих в основе их возникновения. Это утверждение содержалось в стратегическом обзоре 2017 года, однако Совет Безопасности, как представляется, не учел его, о чем свидетельствуют воинственные формулировки пункта 29 i) d) его резолюции 2463 (2019).

75. Как представляется, в связи с уделением повышенного внимания нейтрализации вооруженных групп была в значительной степени отодвинута на второй план деятельность гражданского компонента Миссии. Большинство конголезцев идентифицируют МООНСДРК с ее военным компонентом. Это говорит о стратегически важном значении продолжения работы в области общественной информации и коммуникации не только для того, чтобы развеять такие предположения, но и для того, чтобы население лучше понимало мандат Миссии в том, что касается применения силы.

2. Защита гражданского населения

76. В то время как защита гражданского населения остается одной из приоритетных задач в восточной части страны, а также в регионе Касаи при осуществлении этой задачи МООНСДРК столкнулась с рядом препятствий, и в контексте переходного периода будет необходимо вернуться к рассмотрению концепции этой защиты.

77. МООНСДРК придерживается ориентированной на достижение результатов стратегии защиты, осуществляемой под руководством Миссии. До настоящего времени МООНСДРК работала над совершенствованием своей собственной системы, стратегий и инструментов защиты гражданского населения. Это было необходимо для повышения эффективности реагирования миротворцев на насилие в отношении местного населения и спасения жизней, однако при этом возникала тенденция к преуменьшению главной роли государственных органов в выполнении их обязанностей по защите, а также к снижению ответственности правительства за защиту гражданского населения. Разработанные новаторские инструменты, такие как совместные группы по защите, помощники по связям с общинами и сети оповещения общин, были полезны для выполнения и укрепления внутренних функций Миссии, однако они не принесли ощутимых результатов с точки зрения национальной ответственности и принятия страновых обязательств.

78. Кроме того, применяемый Миссией подход к защите гражданского населения, как правило, не увязан со всеобъемлющей политической стратегией, необходимой для закрепления успехов на местах. Миссия напряженно работает в целях предотвращения насилия в отношении гражданского населения по всей стране и реагирования на него в рамках повседневного выполнения своих военных функций, и это превращается в бесконечную работу, которая зачастую отвлекает Миссию от ее политической деятельности, необходимой для устранения коренных причин насилия в отношении гражданского населения. Многочисленные неудачи в деле защиты гражданского населения привели к тому, что все чаще раздавались призывы к более эффективному использованию сил, и это в конечном итоге привело к принятию нынешнего мандата, в соответствии с которым наступательные операции являются неотъемлемой частью деятельности в целях защиты гражданского населения. Для того чтобы стратегия прекращения деятельности была ответственной и устойчивой, МООНСДРК должна прекратить выполнение функций пожарного и вместо этого инвестировать политический капитал в выработку активной политической стратегии, направленной на

обеспечение того, чтобы государственные субъекты несли на себе главную ответственность за защиту. Примером, достойным воспроизведения, является многоплановая политически мотивированная стратегия демобилизации сил ПФСИ.

3. Стабилизация и обеспечение мира «на проектной основе»

79. Необходимо также пересмотреть предположения, лежащие в основе подхода МООНСДРК к стабилизации. Сосредоточение внимания на стабилизации привело к осуществлению краткосрочных усилий по обеспечению мира в рамках проектов при отсутствии четко сформулированной всеобъемлющей политической стратегии, предназначенной для всей Миссии и определяющей многоаспектные усилия всех ее компонентов. Различные секции МООНСДРК, как правило, осуществляют мероприятия и проекты без согласования друг с другом, иногда дублируя усилия других секций и не располагая результатами уже проведенного ими анализа. Деятельность в целях сокращения масштабов насилия в общинах, реализация проектов с быстрой отдачей и работа Секции по гражданским вопросам и Группы по содействию стабилизации, несомненно, способствуют снижению напряженности на местах, повышению устойчивости общин и деэскалации конфликтов, однако эти инициативы не всегда увязаны с политическими усилиями на более высоком уровне, направленными на устранение влияния деструктивных сил, а также факторов, способствующих возникновению кризисов, и структурных причин кризисов. Миссия превратилась в чрезмерно раздутый механизм, осуществляющий программную деятельность, которую могли бы более эффективно и на более устойчивой основе выполнять страновая группа Организации Объединенных Наций, партнеры и иногда местные субъекты. Группа по обзору пришла к единому мнению о необходимости прекратить рост числа краткосрочных проектов, направленных на восполнение многочисленных пробелов, поскольку такие пробелы могут быть устранены только за счет системных изменений в политике[27].

80. Программа разоружения, демобилизации и реинтеграции и реформа сектора безопасности особенно пострадали от применения такого подхода, направленного на восполнение пробелов, в связи с возникновением политических тупиков фундаментального характера и отсутствием национальных стратегий. В отсутствие надлежащим образом действующего национального механизма разоружения, демобилизации и реинтеграции и четкой политики интеграции в ряды национальной армии Миссия приступила к разработке планов по предоставлению краткосрочных альтернатив готовым к разоружению вооруженным группам. К числу этих планов относятся мелкомасштабные инициативы и проекты по снижению уровня насилия в общинах и оказанию содействия во включении в жизнь общин на краткосрочной основе, в то время как решения, основанные на реинтеграции, до сих пор отсутствуют.

4. Наращивание потенциала

81. Мероприятия по наращиванию потенциала и поддержка правительственного потенциала также широко признаны в качестве важных преумножающих факторов для укрепления благого правления и обеспечения того, чтобы государственные учреждения выполняли свою роль и оказывали услуги, ожидаемые обществом. Вместе с тем для обеспечения эффективной деятельности на переходном этапе необходимо пересмотреть вопрос о долгосрочном вкладе миссии по поддержанию мира в такую деятельность по сравнению с аналогичным вкладом страновой группы Организации Объединенных Наций и других партнеров.

[27] Stearns and others, “Congo’s inescapable state”.

Продолжительное наращивание и оказание помощи может привести к ослаблению государственной ответственности и руководящей роли и превратиться в бесконечное предприятие, подкрепляющее статус-кво и инертность местных заинтересованных участников.

V. Условия для ответственного прекращения деятельности МООНСДРК

82. Как отмечалось ранее в настоящем докладе, ответственность за создание условий для ответственного и устойчивого прекращения деятельности МООНСДРК лежит в первую очередь на народе и правительстве Демократической Республики Конго. В будущем мандат МООНСДРК должен быть направлен на поддержку действий, которые национальные заинтересованные стороны обязуются предпринять для того, чтобы действенно устранить причины нестабильности и насилия, которые Совет Безопасности до сих пор рассматривает в качестве угроз международному миру и безопасности. Новый президент и его команда уже приступили к осуществлению некоторых из этих мер, которые теперь необходимо интегрировать в общеправительственную стратегию, направленную на преобразования и предусматривающую использование существующих возможностей на национальном и региональном уровнях, закрепление достигнутых успехов и закладку основ для прочного мира и инклюзивного развития. В своей инаугурационной речи перед Национальным собранием в начале сентября 2019 года по случаю вступления в должность нового правительства премьер-министр сформулировал ключевые элементы такой стратегии.

83. Поскольку правительство только что было сформировано, группа по стратегическому обзору не смогла заручиться официальными мнениями соответствующих членов кабинета министров о том, как наилучшим образом обеспечить ответственное и устойчивое прекращение деятельности МООНСДРК. Тем не менее группе по стратегическому обзору удалось провести встречи с некоторыми старшими должностными лицами правительства и другими ключевыми национальными заинтересованными сторонами, включая представителей гражданского общества, для обсуждения вопроса о том, что властям необходимо сделать для решения сохраняющихся проблем в области мира и безопасности в Демократической Республике Конго и создания условий для ответственного и устойчивого прекращения деятельности МООНСДРК. С учетом результатов этих встреч ниже приводится резюме основных обязательств в отношении политических и институциональных реформ, которые могут послужить основой для соглашения о переходных мерах в целях поддержания мира, которым будут руководствоваться стороны на предстоящем переходном этапе, как это предлагается в пунктах 145–154 ниже.

A. Политические условия

84. Действенные инициативы в области регионального сотрудничества будут иметь решающее значение для закрепления мирных достижений в долгосрочной перспективе и устранения движущих факторов насилия в восточной части страны. Как упоминалось ранее, итоги состоявшегося в июле 2019 года четырехстороннего саммита Анголы, Демократической Республики Конго, Руанды и Уганды и состоявшегося в августе того же года саммита САДК, посвященного стабилизации обстановки в плане безопасности в Демократической Республике Конго и районе Великих озер, говорят о том, что они являются шагами в

правильном направлении[28]. Меморандум о взаимопонимании между Руандой и Угандой, подписанный в августе 2019 года и направленный на ослабление напряженности в отношениях между этими двумя странами, рассматривается как столь же многообещающий шаг в направлении укрепления региональной безопасности и экономического сотрудничества. Координатор Национального надзорного механизма заявил о решимости г-на Чисекеди выполнить обязательства страны по Рамочной программе мира, безопасности и сотрудничества. Это включает углубление реформы сектора безопасности, пересмотр программы разоружения, демобилизации и реинтеграции, укрепление государственной власти посредством децентрализации, предоставление основных социально-экономических услуг и содействие примирению, терпимости и демократизации.

85. Одной из заявленных приоритетных задач г-на Чисекеди является восстановление мира в восточной части страны, где действует большинство иностранных и местных вооруженных групп[29]. В качестве примера для подражания при работе с другими вооруженными группами, включая АДС, была приведена многосторонняя стратегия, предусматривающая диалог и переговоры наряду с военным давлением, такая как стратегия, направленная против ПФСИ. Решение президента назначить личного посланника для продолжения обсуждений с этой группой является первым шагом в правильном направлении.

86. В этой связи правительству необходимо продемонстрировать свою приверженность развертыванию кадровых военнослужащих ВСДРК, способных и желающих нейтрализовать вооруженные группы в районах, где они угрожают миру и безопасности. Недавняя ротация войск в некоторых местах и запланированное направление двух бригад ВСДРК в конфликтные зоны также являются многообещающими шагами.

87. Кроме того, правительство должно продемонстрировать свою твердую приверженность нейтрализации деструктивных сил, подпитывающих насилие, как это подчеркивалось рядом ключевых собеседников в правительстве и за его пределами. В частности, необходимо проводить расследования и преследовать в судебном порядке военных и политических деятелей, которые спонсируют вооруженное насилие в отношении гражданских лиц, нарушают эмбарго на поставки оружия, оказывая вооруженным группам военную или финансовую помощь[30], и участвуют в незаконной эксплуатации природных ресурсов и торговле ими.

88. Правительству следует в ближайшем будущем внедрить эффективно финансируемый новый национальный механизм разоружения, демобилизации и реинтеграции в соответствии со своим недавним обязательством сделать это. В этой связи президент выступил против неизбирательной интеграции вооруженных групп в ВСДРК. Подлежащие реинтеграции лица должны проходить надлежащую проверку, отбираться с учетом потребностей ВСДРК в новобранцах и установленных стандартов, проходить учебную подготовку и быть готовыми к службе в любой точке страны. Правительству следует также взять на себя

[28] Сообщество по вопросам развития стран юга Африки (САДК), Коммюнике тридцать девятого саммита глав государств и правительств стран — членов САДК, август 2019 года.

[29] Правительство уже выдало ордер на арест лидера «Ндумских сил обороны Конго» (НОК(в)) Гидона Шимирая Мвиссы. Его фактический арест и судебное разбирательство послужат важным сигналом того, что правительство в действительности исполнено решимости бороться с безнаказанностью и больше не будет мириться с контролем вооруженных групп над территорией.

[30] В своей резолюции 1493 (2003) Совет Безопасности потребовал, чтобы все государства, включая Демократическую Республику Конго, обеспечили прекращение оказания любой прямой или косвенной помощи, особенно военной или финансовой помощи, движениям и вооруженным группировкам, присутствующим в Демократической Республике Конго.

обязательство по разработке конкретных стратегий реадаптации и реинтеграции бывших комбатантов с уделением особого внимания жизнестойкости общин, в которых происходит их реинтеграция, и созданию устойчивых экономических возможностей для того, чтобы не допустить возвращения демобилизованных комбатантов в состав вооруженных групп.

89. Приверженность правительства улучшению защиты гражданского населения на основе целенаправленной и надежной многоаспектной национальной стратегии защиты также имеет ключевое значение. Некоторые должностные лица указали на то, что правительство должно выполнять свою обязанность по защите гражданского населения в районах, где не присутствует МООНСДРК. В конечном счете, институциональные реформы и реформы в области государственного управления позволят гражданским лицам пользоваться минимальными стандартами защиты. Тем не менее до тех пор, пока защита не будет рассматриваться как один из элементов благого правления, существует настоятельная необходимость в разработке инициатив, конкретно предназначенных для защиты гражданского населения, а также в осуществлении мероприятий и применении инструментов, ответственность за которые должны нести конголезские субъекты и которые должны внедряться под руководством этих субъектов на национальном, провинциальном и местном уровнях. В этой связи правительство, при поддержке МООНСДРК, должно взять на себя обязательство обеспечить разработку и осуществление такой стратегии защиты в затронутых конфликтом районах. Такая стратегия должна осуществляться под политическим руководством и включать в себя конкретные всеобъемлющие меры по предотвращению нарушений и реагированию на проблемы в области защиты с участием различных государственных органов.

90. В дополнение к обеспечению физической защиты необходимо принять конкретные меры в целях децентрализации, выделения необходимых ресурсов всем провинциям в поддержку надлежащего функционирования служб государственной безопасности, правоохранительных органов и судебной системы и реализации планов развития провинций.

91. Конструктивный национальный подход к урегулированию конфликтов на местном уровне, в том числе посредством официального признания специально созданных структур, связывающих субъектов на местном и национальном уровнях, имеет решающее значение. Одним из важных обязательств, принятых в этой связи, является обнародование плана действий по решению земельных вопросов.

92. Женщины Демократической Республики Конго зарекомендовали себя в качестве важных посредников в мирном процессе, и на основе осуществления своих инициатив они вносят вклад в укрепление доверия в обществе. В этой связи необходимы специальные целенаправленные инвестиции для того, чтобы эта нынешняя тенденция привела к образованию электората с соответствующими политическими взглядами в поддержку устойчивого мира. Следует продолжать усилия по увеличению представленности женщин в традиционных миротворческих структурах.

B. Институциональные реформы

93. Принятие и осуществление необходимых реформ в области безопасности и верховенства права должно стать приоритетной задачей правительства, с тем чтобы обеспечить предоставление сформированными на местах государственными органами тех услуг, которых ожидает от них население.

94. Должна быть выражена твердая приверженность проведению столь необходимой реформы сектора безопасности. Как отрадное событие можно только приветствовать заявленное намерение правительства возобновить диалог с основными международными партнерами по вопросам реформы сектора безопасности. Правительство уже приступило к ротации персонала ВСДРК из определенных районов, рассматривает вопрос о регулярной выплате окладов с использованием электронной системы и приступило к выплате пенсий сотрудникам ВСДРК, которые должны были уйти в отставку несколько лет назад. Повышение профессионализма сотрудников сил обороны и безопасности, улучшение условий их службы, в том числе посредством их надлежащего расквартирования, предоставления им и членам их семей медицинского обслуживания и пенсионного обеспечения для тех, кто уже должен был выйти на пенсию, будет в значительной мере способствовать укреплению морального духа и искоренению хищнических повадок. Правительству следует и впредь демонстрировать свою приверженность делу перевода армии на профессиональную основу посредством установления четких процедур и стандартов набора, проверки и подготовки кадров на основе принятия программного закона и проведения анализа потребностей армии. Ему следует внедрить свои собственные системы и стратегии, обеспечивающие должную заботу о правах человека в национальных вооруженных силах. Для дальнейшего восстановления государственной власти необходимо предпринять усилия по утверждению нового пятилетнего плана действий национальной полиции на период 2018–2022 годов и осуществлению долгосрочных стратегических рамок на период 2010–2025 годов. Кроме того, для содействия укреплению доверия между государственными субъектами и населением в целом необходимо предпринимать целенаправленные усилия в целях обеспечения того, чтобы в секторе безопасности учитывалась гендерная проблематика, путем расширения представленности женщин и на основе инвестиций в системы, с помощью которых женщины могут обеспечивать обоснованное установление приоритетных задач в области безопасности и влиять на их выполнение, такие как механизмы надзора или социальные контракты со службами безопасности. Необходимо также прилагать усилия для систематизации процедур подключения к работе женщин из числа бывших комбатантов и женщин, связанных с вооруженными группами, а также устранения политических, структурных и социальных барьеров на пути участия женщин в работе сектора безопасности.

95. Правительству следует взять на себя обязательство по укреплению, финансированию и поддержке Национальной комиссии по правам человека и обеспечить ее присутствие на уровне провинций наряду с провинциальными комитетами по правам человека. Следует также рассмотреть вопрос о создании национальных мобильных групп, предназначенных для обеспечения профессиональной подготовки и наставничества, поддержки судебного преследования в системах военного и гражданского правосудия и проведения специальных расследований.

96. Процесс демократизации должен быть продолжен. Необходимо поощрять и защищать расширение участия женщин в государственных учреждениях и процессах принятия решений, в том числе в местных механизмах государственного управления, а также отстаивать их политические права и основные свободы, включая право на выражение мнений, мирные собрания и ассоциации.

97. Освободив около 700 политических заключенных, г-н Чисекеди проявил приверженность расширению демократического пространства и улучшению положения в области прав человека. В своей инаугурационной речи 24 января он обязался превратить средства массовой информации в реальную четвертую ветвь власти. По случаю празднования Всемирного дня свободы печати он обещал также превратить средства массовой информации в один из ключевых

движущих факторов верховенства права. Вместе с тем вызывает обеспокоенность произошедшее в июне закрытие оппозиционного телеканала. Правительству следует гарантировать, чтобы никто не подвергался аресту, задержанию или судебному преследованию лишь за выражение своего мнения или мирное осуществление своих прав человека и чтобы средства массовой информации имели возможность осуществлять фактический контроль над теми, кто находится у власти.

98. Для того чтобы гарантировать сохранение и расширение демократического пространства в Демократической Республике Конго, необходимо, чтобы правительство взяло на себя обязательство установить необходимые для этого законодательные основы, в частности, посредством проведения реформы сектора правосудия и принятия правовых основ для защиты организаций гражданского общества, правозащитников, журналистов и работников средств массовой информации, а также введения 30-процентной гендерной квоты, закрепленной в Конституции, национальном законе о борьбе с сексуальным и гендерным насилием и законе о гендерном паритете. Кроме того, важно пропагандировать и поддерживать принятие кодекса поведения для политических партий, который закрепляет участие женщин в политике и создает условия для их защиты от политического насилия и других проявлений гендерных устоев, ведущих к изоляции женщин.

99. Особо важное значение будут иметь также конкретные шаги в целях борьбы с коррупцией, предпринимаемые при содействии независимого антикоррупционного органа и на основе специального законодательства, а также шаги по повышению транспарентности работы государственных органов. Приветствуются первые шаги, предпринятые новым правительством в направлении повышения подотчетности правительственных служащих. Конкретная приверженность процессу отправления правосудия переходного периода в интересах жертв массовых злодеяний и укреплению национальных механизмов подотчетности для обеспечения того, чтобы принимались меры в связи с задокументированными нарушениями и злоупотреблениями в области прав человека, имеет решающее значение для конголезского населения[31].

100. Группа по стратегическому обзору признает, что, возможно, нереально ожидать проведения вышеуказанных политических и институциональных реформ в рамках рекомендованного трехгодичного переходного периода, предшествующего завершению деятельности МООНСДРК. Вместе с тем он высказывает мнение, что начало их осуществления позволяет сохранить импульс для позитивных перемен и создать благоприятные условия для ответственной и устойчивой деятельности МООНСДРК на протяжении переходного периода.

[31] Многие собеседники из числа представителей гражданского общества ссылались на подготовленный УВКПЧ Картографический доклад по Демократической Республике Конго, в котором документально зафиксированы нарушения прав человека за период 1993–2003 годов (OHCHR, *République démocratique du Congo 1993–2003, rapport du projet mapping concernant les violations les plus graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises entre mars 1993 et juin 2003 sur le territoire de la République démocratique du Congo*, August 2010). Они высоко оценили этот доклад, но при этом просили принять меры, выходящие за рамки представления докладов и проведения расследований, и в частности более заметные меры по привлечению виновных к ответственности.

VI. Корректировка задач МООНСДРК на будущее

101. Главная цель завершения деятельности МООНСДРК заключается в том, чтобы предоставить национальным заинтересованным сторонам возможность создать и поддерживать минимальные условия, которые позволили бы Демократической Республике Конго закрепить достигнутые успехи и начать переход от стабилизации к реальному миру и всеохватному развитию.

102. Приоритетные задачи МООНСДРК на будущее будут планироваться и выполняться с учетом вышеуказанной цели. Они будут основываться на принципах национальной ответственности и руководства, примата политических решений и самодостаточности с опорой на существующую инфраструктуру, созданную в целях обеспечения мира[32]. В рамках содействия решению этих приоритетных задач Миссия, как только будут обеспечены соответствующие ресурсы, будет постепенно передавать ответственность за выполнение ранее поставленных перед ней задач национальным властям, страновой группе Организации Объединенных Наций и другим международным партнерам, играющим вспомогательную роль. Она также разработает необходимые процедуры для управления переходным процессом (см. пункты 145–154 ниже).

A. Приоритетные задачи МООНСДРК

1. Политическая деятельность и добрые услуги

Поддержка ключевых национальных реформ и политики

103. Первой приоритетной задачей, которая должна быть возложена на МООНСДРК в предстоящий переходный период, является устойчивая и инициативная политическая роль в поддержку принятия и осуществления различных реформ в области управления, институциональных и законодательных реформ, которые частично были указаны выше. Приоритетное внимание должно уделяться реформам и политике, которые позволят создать в кратко- и среднесрочной перспективе условия, способствующие ответственному и устойчивому завершению деятельности МООНСДРК. К ним относятся реформа сектора безопасности, новая национальная программа разоружения, демобилизации и реинтеграции, насыщенная программа в области прав человека и верховенства права, создание благоприятных условий для активного участия граждан в принятии решений, затрагивающих их жизнь, и долгосрочные решения для беженцев, внутренне перемещенных лиц и людей, нуждающихся в гуманитарной помощи. И реформа сектора безопасности, и программа разоружения, демобилизации и реинтеграции должны формулироваться с учетом рамок и подходов, разработанных по вопросам гендерного равенства, женщин, мира и безопасности. Эффективная национальная гражданская структура, которая контролирует деятельность ключевых горнодобывающих предприятий, также могла бы извлечь пользу из информационно-разъяснительной деятельности МООНСДРК по политическим вопросам.

[32] S/PRST/2017/27 («Совет Безопасности подтверждает главную ответственность национальных правительств и органов власти за определение, продвижение и направление приоритетов, стратегий и мероприятий в целях сохранения мира». «Совет Безопасности подтверждает важность принципа национальной ответственности и национального руководства в процессе миростроительства, в соответствии с которым правительство и все другие заинтересованные стороны на национальном уровне несут общую ответственность за сохранение мира». «Совет Безопасности подчеркивает, что примат политических решений должен быть отличительной чертой подхода Организации Объединенных Наций к урегулированию конфликтов»).

104. Что касается реформы сектора безопасности, то МООНСДРК следует призывать двусторонних субъектов и доноров к оказанию необходимой технической и финансовой поддержки для закрепления достигнутых на сегодняшний день успехов и содействия осуществлению ключевых компонентов этой программы реформ. Миссии следует повышать эффективность своих добрых услуг в поддержку принятия программного закона о вооруженных силах и исполнения действующего законодательства о вооруженных силах, полиции и судебной системе, которое не всегда соблюдается и не всегда находит отражение в стратегиях, планах и действиях.

105. Оказывая добрые услуги, Миссия должна также продолжать предоставлять правительству помощь в разработке обновленной национальной программы разоружения, демобилизации и реинтеграции на основе всеобъемлющей, многогранной стратегии, которая сможет служить ориентиром для конкретных инициатив в области разоружения, демобилизации и реинтеграции на местном уровне. Эта стратегия должна включать осуществимые и реалистичные положения, касающиеся вооруженных групп, особенно их реинтеграции, без которых разоружение и демобилизация не будут носить устойчивого характера. Миссии следует также стремиться к повышению координации с Канцелярией Специального посланника Генерального секретаря по району Великих озер и соседними странами в целях содействия осуществлению региональных программ на основе разоружения, демобилизации, репатриации, реинтеграции и расселения и доработки действующих рамок разоружения, демобилизации, репатриации, реинтеграции и расселения, ориентированных на ДСОР, для надлежащего учета интересов АДС, а также других сравнительно недавно образовавшихся вооруженных групп Бурунди и Руанды.

106. Миссии следует также инвестировать в добрые услуги и политическую и информационно-разъяснительную деятельность в поддержку первого и третьего уровней защиты гражданского населения (т.е. защита посредством диалога и взаимодействия и создание безопасной среды) путем оказания поддержки национальным, провинциальным и местным властям в принятии и осуществлении соответствующих реформ, политики и мер в области управления с учетом вопросов сексуального и гендерного насилия, сексуального насилия в условиях конфликта и защиты детей. Подход МООНСДРК к защите гражданского населения должен основываться на всеобъемлющих и политических планах предотвращения конфликтов и реагирования на них с целью отказа от милитаризации защиты. Поэтому Миссии следует продолжать осуществление политических стратегий для оказания содействия правительству в нейтрализации дестабилизирующих факторов, способствующих нестабильности, на национальном, провинциальном и местном уровнях. Такая стратегия должна основываться на тщательной оценке местных событий и анализе того, как формируются стимулы и интересы, с тем чтобы определить отправные точки для оказания влияния на субъектов на всех уровнях. Неотъемлемой частью этой работы должен также стать анализ гендерных факторов.

107. Поскольку подход МООНСДРК к защите будет переориентирован на поддержку национальных стратегий и мероприятий по защите, добрые услуги Миссии будут также направлены на оказание поддержки правительству в создании его собственной системы защиты гражданского населения. Миссии следует также предоставлять стратегические консультации по вопросам поощрения прав человека и верховенства права и выступать за реформу судебной системы и пересмотр законодательства для укрепления защиты организаций гражданского общества, женщин-миротворцев, правозащитников и журналистов, а также за давно назревшую реформу пенитенциарной системы. Ключевое значение будет также иметь содействие принятию конкретных законов и политики и устранение

бюрократических барьеров для защиты деятельности гуманитарных организаций и обеспечения гуманитарного доступа.

108. Добрые услуги должны быть также направлены на оказание помощи правительству в разработке долгосрочных решений в интересах беженцев, внутренне перемещенных лиц и лиц, нуждающихся в гуманитарной помощи, в тесной координации со страновой гуманитарной группой и партнерами по развитию. На местном уровне Миссии необходимо будет обратить внимание на оказание провинциальным властям поддержки в деле поощрения мирного сосуществования и доверия между принимающими общинами и перемещенным населением и создания условий для добровольного возвращения и реинтеграции внутренне перемещенных лиц.

109. Для установления прочного мира в восточной части Демократической Республики Конго и в каждой из затронутых конфликтом провинций необходимо решить давно назревшие вопросы самобытности и всеохватности, землевладения и доступа к земле, перемещения и переселения, а также преемства власти в соответствии с обычаями. МООНСДРК следует устранять причины конфликтов на местном уровне и содействовать созданию благоприятных условий для мира с помощью политических инструментов, в том числе путем поддержки участия общин и структурированного диалога на местном уровне; на национальном уровне — путем привлечения ключевых государственных субъектов и министерств и проведения среди них разъяснительной работы в координации со страновой группой Организации Объединенных Наций и другими соответствующими партнерами; и путем привлечения региональных и многосторонних организаций, в том числе Международной конференции по району Великих озер, САДК и Африканского союза, в координации с Канцелярией Специального посланника Генерального секретаря по району Великих озер.

Содействие диалогу

110. На национальном уровне руководство Миссии должно также контролировать, охранять и, когда это уместно, дискретно способствовать формированию политического консенсуса, который позволил бы новому правительству сформироваться после почти восьми месяцев мирных, но напряженных переговоров. С учетом уникального состава правительства и неравномерного распределения различных центров исполнительной и законодательной власти между политическими элитами такой консенсус имеет решающее значение для эффективного функционирования правительства и осуществления вышеупомянутых реформ в ходе предстоящего переходного периода, который будет предшествовать завершению деятельности МООНСДРК.

111. В рамках этой приоритетной задачи также должно осуществляться взаимодействие с государственными и негосударственными субъектами, оказывающими влияние на динамику конфликта на региональном, национальном и местном уровнях, включая сами вооруженные группы. Следует активизировать поддержку процессов диалога, местных мирных соглашений и переговоров по разоружению, демобилизации и реинтеграции между правительством и вооруженными группами в рамках возглавляемой самими странами политической и многоотраслевой стратегии установления мира в восточной части страны. Следует продолжать диалог для оказания содействия государственным и негосударственным субъектам в предотвращении и деэскалации межобщинного насилия, а также в сдерживании вооруженных групп от угроз гражданскому населению.

112. Миссии следует также содействовать созданию правовых, политических и социально-экономических условий, способствующих активному и эффективному участию конголезских женщин в региональных, национальных и местных

диалогах, а также во всех сферах принятия решений на национальном, провинциальном и местном уровнях. Как свидетельствуют многочисленные исследования, посвященные постконфликтным переходным периодам, высвобождение лидерского потенциала женщин на этом критически важном этапе будет иметь ключевое значение для обеспечения устойчивости дивидендов мира, которые будут извлекаться в результате осуществления реформ.

113. На региональном уровне МООНСДРК следует в тесном сотрудничестве с Канцелярией Специального посланника Генерального секретаря по району Великих озер также оказывать поддержку Демократической Республике Конго в осуществлении различных региональных соглашений, включая Рамочное соглашение о мире, безопасности и сотрудничестве, в особенности положений о снижении угроз со стороны вооруженных групп, действующих на территории страны.

Стратегическая коммуникация и анализ

114. По причинам, изложенным выше, стратегическая общественная информация и коммуникация будет одним из ключевых компонентов переходной стратегии, который позволит Миссии пропагандировать и поддерживать программу реформ, поощрять подотчетность, содействовать диалогу и учитывать ожидания по мере перехода к этапу завершения своей деятельности.

115. Для того чтобы обозначить свой новый подход, ориентированный на переходный период, МООНСДРК необходимо перенести акцент в своей стратегии общественной информации, ориентированной на Миссию, с освещения своих собственных успехов на распространение информации о национальных и местных достижениях. В частности, можно отмечать первые результаты осуществления правительственной программы реформ в области управления, безопасности и развития как на национальном уровне, так и на уровне провинций. Распространение информации об успехах ВСДРК, национальной полиции и других государственных структур будет стимулировать их к повышению эффективности своей деятельности и поможет восстановить доверие населения.

116. Миссии следует также поддерживать призывы к защите демократического строя, чтобы гражданское общество могло привлекать государственные структуры к ответственности, и предоставить ему возможности и средства для распространения информации, в том числе посредством создания независимых, профессиональных и защищенных средств массовой информации. Такие мероприятия также повлекут за собой повышение жизнестойкости и бдительности общин перед лицом неблагоприятных условий и усиление роли субъектов гражданского общества, включая женские и молодежные группы. Все эти меры должны приниматься в целях содействия равнению всех национальных заинтересованных сторон друг на друга и поощрения чувства национальной ответственности и подотчетности. Учитывая, что в Демократической Республике Конго основным источником информации остается радио и отсутствует надлежащая правовая база для обеспечения свободы и защиты прессы, центральную роль в этой коммуникационной стратегии будет играть радиостанция МООНСДРК «Окапи». Радиостанция «Окапи» остается незаменимым политическим инструментом МООНСДРК и системы Организации Объединенных Наций в целом, особенно в переходный период, и его необходимо будет сохранить в приоритетном порядке. Непревзойденный общенациональный охват в сочетании с известной беспристрастностью обеспечит Миссии динамичную и широкодоступную платформу для коммуникации и расширения ее деятельности по оказанию добрых услуг.

117. Для эффективного оказания добрых услуг как на национальном, так и на региональном уровнях Миссия должна будет также обладать мощным потенциалом для проведения анализа, мониторинга и расследований. Миссии следует более эффективно проводить анализ политических субъектов и динамики, всесторонне выявлять дестабилизирующие и вспомогательные факторы и помогать национальным субъектам взаимодействовать с ними или нейтрализовать их для устранения факторов нестабильности. Миссии следует использовать весь свой экспертный потенциал для обоснования своей политической стратегии и стратегий в отношении вооруженных групп и избегать разовых и нерациональных действий.

2. Права человека и защита гражданского населения

Мониторинг, расследования и информационно-разъяснительная деятельность в области прав человека

118. Права человека станут главным барометром для оценки прогресса различных усилий по обеспечению мира, безопасности и верховенства права. Поэтому вопросы прав человека должны в систематическом порядке составлять основу добрых услуг и политической деятельности Миссии, чтобы помочь принимающему государству определить приоритетные направления реформ, политики и действий, которые позволят создать условия для защиты гражданского населения. МООНСДРК будет оказывать поддержку властям Демократической Республики Конго в расследовании нарушений прав человека и уголовном преследовании виновных, а также в принятии мер по привлечению виновных к ответственности и смягчению последствий нарушений. Мониторинг и расследования в области прав человека и информирование всех сторон в конфликте о правах человека должны лежать в основе политической стратегии Миссии на всех уровнях.

119. Даже несмотря на то что Миссия сосредоточена на районах, затронутых конфликтом, СОПЧООН следует продолжать заниматься мониторингом, информационно-разъяснительной деятельностью и расследованиями в области прав человека на территории всей страны. Для подлинного примирения и прочного мира Миссии необходимо стремиться к тому, чтобы не допустить безнаказанности в отношении виновных в совершении серьезных нарушений прав человека и норм гуманитарного права. В частности, ей следует использовать свои добрые услуги для того, чтобы реформа сектора безопасности, реформа в области управления и разоружение, демобилизация и реинтеграция не подстраивались под тех, кто совершил нарушения. Миссии следует также оказывать поддержку государству в рассмотрении вопроса о переходных процессах отправления правосудия.

Независимый потенциал в области защиты гражданского населения

120. Ввиду переходного периода МООНСДРК следует перейти от системы защиты гражданского населения, ориентированной на Миссию, к поддержке стратегии защиты гражданского населения, которая будет осуществляться под национальным контролем. В этом отношении Миссии следует активизировать свою работу по передаче задач и поощрению руководящей роли страны в области защиты гражданского населения. Однако, несмотря на переход к национальной стратегии и системе защиты, МООНСДРК следует сохранить независимый потенциал для эффективной, своевременной и ответственной защиты гражданского населения от угроз физического насилия в районе ее деятельности.

121. Хотя национальная ответственность и руководство являются ключевыми принципами, которые должны лежать в основе переходного процесса, в условиях, когда невозможно гарантировать приверженность национальных

субъектов делу мира и их готовность предоставить гражданам главную роль в процессе устойчивого развития, естественно, будет сложно реализовать цель перехода к национальной ответственности. Сохранение независимого потенциала по защите обеспечит ответственный и ориентированный на интересы людей подход к переходу, учитывая, что нельзя исключать вероятность развития событий по наихудшему сценарию.

122. Для этого МООНСДРК следует придерживаться гибкого, модульного и динамичного подхода к защите гражданского населения и сохранять полномочия на использование всех необходимых средств для защиты гражданского населения. Различные бригады Миссии будут продолжать обеспечивать надлежащий баланс между присутствием и прогнозированием на протяжении всего переходного процесса. Посредством своего присутствия военные силы Миссии должны продолжать защищать гражданское население в шести затронутых конфликтом провинциях и поэтапно сворачивать свою деятельность по мере того, как ВСДРК будут занимать стратегические позиции. Полиции Организации Объединенных Наций следует усиливать свое присутствие и охрану общественного порядка в городских районах и бороться с угрозами невоенного характера (включая ополчение и межобщинное насилие), пока национальная полиция не сможет контролировать функциональные полицейские участки и управлять оперативными стратегиями по борьбе против отсутствия безопасности в этих районах. Одновременно МООНСДРК следует укреплять свой потенциал в области защиты посредством прогнозирования, привлекая государственные должностные лица к осуществлению инициатив по прогнозированию в целях предотвращения кризисов, возникающих в шести провинциях, затронутых конфликтом, и реагирования на них. В случае продления срока действия мандата Бригады оперативного вмешательства ей следует сосредоточить внимание на оказании поддержки ВСДРК в проведении наступательных операций против приоритетных вооруженных групп, представляющих наиболее серьезную угрозу для гражданского населения, и использовать их в качестве дополнительного мощного потенциала для предотвращения серьезных угроз для гражданского населения и реагирования на них.

123. Миссии следует сохранять аналитический потенциал для предотвращения основных проблем в области защиты гражданского населения и реагирования на них, в том числе с помощью своей системы связи с местным населением и раннего предупреждения. Объединенный аналитический центр миссии, Секция по политическим вопросам, Секция по гражданским вопросам и все другие соответствующие секции должны быть размещены вместе и консолидированы, чтобы содействовать обеспечению их тесного взаимодействия в целях выявления потенциальных рычагов и проблемных аспектов в области защиты гражданского населения и осуществления эффективных мероприятий на различных уровнях. Создание мобильных групп по наблюдению и отчетности поможет сохранить потенциал для проведения междисциплинарного анализа угроз и проблем в области защиты гражданского населения по мере свертывания Миссии. Мониторинг, отчетность и анализ в области прав человека, в том числе в отношении сексуального насилия в условиях конфликта, будут и далее способствовать раннему предупреждению и разработке национальных стратегий защиты гражданского населения.

124. Действующий ныне подход к защите женщин основан на представлении о том, что женщины всегда являются жертвами. Хотя в рамках мандата Миссии чрезвычайно важно применять именно этот подход, предупредительные меры и меры реагирования не должны будут выходить за политические рамки, в соответствии с которыми женские объединения признаются в качестве компетентных и равноправных партнеров в деле защиты.

3. Укрепление гражданского общества в качестве приоритетной цели завершения деятельности

125. Ключевое значение для переходного процесса будет иметь инвестирование в систему мирного сосуществования в Демократической Республике Конго. Предлагаемый концептуальный сдвиг в сторону национальной ответственности и руководства касается не только государства, но и всех национальных субъектов. Организация Объединенных Наций и ее партнеры должны определить круг и расширить права и возможности тех лиц, групп, учреждений и механизмов, которые могут способствовать позитивным изменениям на всех уровнях и построению инфраструктуры в целях обеспечения мира.

126. Помимо оказания добрых услуг в поддержку государственных структур МООНСДРК должна содействовать тому, чтобы гражданское общество, включая правозащитников, женские организации и средства массовой информации, обладало потенциалом, возможностями, структурами и механизмами, чтобы стать главным субъектом, который будет привлекать новое правительство к ответственности.

127. Субъектов гражданского общества следует также поощрять к активному участию в процессе примирения и посредничества на местном и национальном уровнях. Там, где это может оказать положительное воздействие, они должны участвовать в диалоге и других усилиях по взаимодействию с негосударственными вооруженными группами, а также с дестабилизирующими и положительно настроенными силами, влияющими на динамику конфликта. Одной из ключевых задач переходного периода будет подготовка и поддержка журналистов, посредников, правозащитников, механизмов и комиссий по примирению и местных комитетов защиты на основе соблюдения гендерного баланса и в партнерстве со страновой группой Организации Объединенных Наций.

B. Задачи, которые должны быть переданы при поддержке МООНСДРК

128. Параллельно с выполнением этих приоритетных задач МООНСДРК следует приступить к ответственной передаче перечисленных ниже задач, которые будут осуществляться на основе договора на переходный период для обеспечения прочного мира, упоминаемого далее в пунктах 145–154, где предлагаются руководящие принципы и условия осуществления такой передачи в целях обеспечения самодостаточности переходного процесса.

1. Программные задачи

129. Программные задачи должны постепенно передаваться правительству, страновой группе Организации Объединенных Наций и другим партнерам в качестве средства оказания поддержки национальным заинтересованным сторонам в постепенном принятии ими на себя ответственности за мир и безопасность. Тем не менее Миссии следует сохранить консультативный потенциал, поскольку он будет иметь ключевое значение для поддержки осуществления правительственных реформ и содействия государственным субъектам в выполнении ими своих административных обязанностей, обязанностей в области обороны, безопасности и верховенства права как на национальном, так и на провинциальном уровнях. Такой консультативный потенциал можно обеспечивать путем проведения совместных мероприятий, наставничества, профессиональной подготовки, создания мобильных групп и заключения соглашений о совместной деятельности, а также путем направления специалистов-консультантов, когда это необходимо.

130. Вся деятельность по стабилизации должна быть передана правительству и страновой группе Организации Объединенных Наций в первый год переходного периода, при этом МООНСДРК должна сохранить только старшего советника по стабилизации в Канцелярии Специального представителя Генерального секретаря для обеспечения согласованности между ее работой по оказанию добрых услуг и деятельностью страновой группы Организации Объединенных Наций в области стабилизации.

131. Миссии следует прилагать усилия по передаче министерству юстиции и национальной судебной системе программных функций, связанных с правосудием, продолжая при этом содействовать обеспечению верховенства права посредством оказания добрых услуг и консультирования по стратегическим вопросам. В течение первого года переходного процесса группы МООНСДРК по поддержке судебного преследования должны сосредоточить внимание на создании национальной группы по поддержке судебного преследования, которая сможет взять на себя осуществление ее деятельности в течение второго года, включая мобильную поддержку прокуроров в различных районах страны. Сотрудники, направленные правительствами (т.е. сотрудники, направленные в Миссию государствами-членами), будут осуществлять на основе совместной деятельности наставничество без отрыва от работы в целях создания этой группы, а группы по поддержке судебного преследования смогут продолжать оказывать помощь в уголовном преследовании по делам о тяжких преступлениях, связанных с деятельностью служб безопасности и приоритетных вооруженных групп, оказывая таким образом поддержку системе военной юстиции в соответствии с международными стандартами и улучшая координацию между партнерами в борьбе с безнаказанностью. Через год после начала переходного периода Миссии следует прекратить программную деятельность, связанную с правосудием, продолжая при этом использовать свои добрые услуги и стратегическую коммуникацию для поддержки реформ.

132. В дополнение к поддержке соответствующей программы реформ пенитенциарной системы группа по исправительным учреждениям продолжит оказывать поддержку национальным субъектам в обеспечении безопасности высокопоставленных заключенных путем организации наставничества и подготовки в приоритетных тюрьмах, где содержатся заключенные из числа сотрудников силовых структур или членов вооруженных групп, осужденные за совершение тяжких преступлений, связанных с разжиганием конфликта. Создание функциональной национальной мобильной учебной группы должно стать приоритетной задачей на переходном этапе, с тем чтобы национальные сотрудники исправительных учреждений могли наращивать свой собственный потенциал в этой области. Это позволит МООНСДРК передать правительству и страновой группе Организации Объединенных Наций программные задачи в конце первого года.

133. ВСДРК должны пройти подготовку по вопросам создания собственного потенциала в области разминирования, обезвреживания взрывоопасных предметов, регистрации оружия и боеприпасов и безопасного обращения с ними. По мере свертывания МООНСДРК и обеспечения устойчивой донорской поддержки финансирование Службы Организации Объединенных Наций по вопросам деятельности, связанной с разминированием, сможет перейти с бюджета Миссии на добровольные взносы, а сама Служба сможет в составе страновой группы Организации Объединенных Наций продолжать осуществлять долгосрочные национальные инициативы, связанные с обращением с оружием и боеприпасами и обезвреживанием взрывоопасных предметов, до тех пор пока не будут сформированы специализированные группы ВСДРК.

134. Оказывая правительству содействие в создании политических и правовых рамок для разоружения, демобилизации и реинтеграции, МООНСДРК должна постепенно передать правительству осуществление программных мероприятий в этой области и по вопросам сокращения масштабов насилия в общинах при поддержке страновой группы Организации Объединенных Наций. Эти меры будут направлены на обеспечение синергии с деятельностью в области развития, осуществляемой другими партнерами, включая Всемирный банк. В частности, программы возвращения и реинтеграции должны стать первым передаваемым компонентом, в то время как МООНСДРК будет продолжать поддерживать деятельность по разоружению и демобилизации, в отношении которой она доказала свою эффективность в качестве гаранта справедливого процесса разоружения, демобилизации и реинтеграции в глазах бывших комбатантов. МООНСДРК могла бы также начать изучать возможность постепенной передачи правительству функций по разоружению, демобилизации, репатриации, реинтеграции и расселению при поддержке региональных субъектов, таких как Международная конференция по району Великих озер (МКРВО), а также Канцелярии Специального посланника Генерального секретаря по району Великих озер. Однако, как указывалось выше, Миссия будет продолжать предоставлять стратегические консультации национальным структурам по вопросам разоружения, демобилизации и реинтеграции в целях содействия такой передаче и оказывать материально-техническую поддержку процессам разоружения, демобилизации, репатриации, реинтеграции и расселения для возвращения иностранных комбатантов в страны их происхождения, и одним из преимуществ МООНСДРК в этом отношении является ее материально-техническое обеспечение.

135. Управление правоохранительной деятельностью и охраной общественного порядка, включая оперативные стратегии по борьбе против отсутствия безопасности, должно постепенно переходить к национальной полиции. Для этого полицейский компонент МООНСДРК продолжит поддерживать планы развития полиции и укреплять потенциал национальной полиции посредством подготовки инструкторов и подготовки руководящих кадров, разработки учебных программ, наставничества в области охраны общественного порядка и наращивания потенциала в таких областях, как борьба с массовыми беспорядками, методы расследования, этика и деонтология, управление ресурсами, безопасность тюрем, незаконный оборот оружия и боеприпасов и охрана мест добычи полезных ископаемых. Отныне наставничество должно осуществляться на совместной основе с сотрудниками среднего и старшего звена при оказании особой поддержки генеральной инспекции национальной полиции в целях обеспечения надзора и подотчетности. Реформа национальной полиции и подотчетность будут ключевыми приоритетами полиции Организации Объединенных Наций в ее усилиях по наращиванию потенциала.

136. СОПЧООН следует стремиться содействовать созданию внутригосударственного потенциала в области прав человека для мониторинга нарушений и привлечения виновных к ответственности в стране. Мониторинг, отчетность и анализ в области прав человека и защиты детей будут и впредь способствовать закреплению прогресса, достигнутого государственными субъектами, формированию культуры подотчетности и обеспечению соблюдения государственными учреждениями международных принципов и стандартов в области прав человека, включая права детей и женщин. Поощрение создания должностей старших советников по правам человека в государственных учреждениях, в том числе на основе совместного размещения и последующего перевода персонала, будет иметь ключевое значение для устойчивости прогресса. Для подготовки к переходу также потребуется дальнейшая поддержка Национальной комиссии по правам человека на основе совместного размещения сотрудников, наставничества

и материально-технической поддержки. Для обеспечения устойчивости этой поддержки руководству МООНСДРК, как отмечалось в предыдущем разделе, необходимо будет продолжать инвестировать политический капитал, с тем чтобы Комиссия имела правовые, бюджетные и материально-технические ресурсы, необходимые для ее эффективного функционирования в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

137. В течение первого года переходного процесса страновой группе Организации Объединенных Наций следует подготовиться к удовлетворению некоторых из вышеперечисленных потребностей в области укрепления потенциала. Постепенно страновая группа должна набираться опыта в области правосудия и работы исправительных учреждений, с тем чтобы иметь возможность продолжать оказывать поддержку по мере свертывания Миссии, а доноры должны рассмотреть вопрос о предоставлении долгосрочной финансовой поддержки. Миссия может содействовать мобилизации ресурсов для привлечения Программой развития Организации Объединенных Наций советников и экспертов по вопросам реформы судебной системы и исправительных учреждений и призывать партнеров задействовать консультантов в работе правительства и содействовать расширению возможностей Программы развития Организации Объединенных Наций в плане управления средствами, предназначенными для проведения реформ в целях обеспечения мира и безопасности и реформ в сфере управления, и укрепления потенциала. Секции по защите детей следует начать тесное сотрудничество с Детским фондом Организации Объединенных Наций и СОПЧООН в целях консолидации, актуализации и передачи функций по защите детей. СОПЧООН следует начать подготовку к предстоящему преобразованию в самостоятельное отделение Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека в Демократической Республике Конго.

2. Потенциал и инструменты в области защиты гражданского населения

138. Миссии следует наращивать потенциал государственных субъектов в области разработки многоаспектных стратегий защиты на уровне общин. Передача передового опыта в области поддержания связи с общинами, раннего предупреждения, анализа угроз и факторов уязвимости и проведения операций с участием гражданского населения позволит национальным субъектам закрепить многочисленные успехи и достижения МООНСДРК в создании системы защиты гражданского населения в затронутых конфликтом районах. Миссия будет предоставлять стратегические рекомендации по укреплению потенциала связи с общинами в ВСДРК в целях укрепления потенциала ВСДРК для конструктивного взаимодействия с общинами, которые они должны защищать, и восстановления доверия со стороны местного населения. Поощрение национальной ответственности местных комитетов защиты и местных комитетов безопасности обеспечит устойчивость достижений и гарантий в области защиты гражданского населения[33]. Женщины чаще всего становятся жертвами сексуального насилия, совершаемого вооруженными субъектами, и необходимо принять меры для

[33] Местные комитеты по защите, созданные в 2014–2015 годах, помогают общинам самостоятельно организовываться для обеспечения своей защиты, призывая их проводить ежемесячные совещания, посвященные анализу рисков и разработке местных планов защиты. Точно так же поддержка МООНСДРК местных комитетов безопасности позволила сформировать культуру совместного и всеохватного управления безопасностью и наладить связи между государственными субъектами и общинами. Призывая территориальные власти организовывать еженедельные совещания по вопросам безопасности и расширять участие в них представителей гражданского общества, МООНСДРК предоставила населению возможность влиять на повестку дня в области безопасности, которой занимаются государственные органы безопасности, что позволило сформировать культуру подотчетности на местах.

содействия применению подходов, ориентированных на потерпевших, на всех уровнях.

139. Миссии следует также оказывать поддержку государственным органам безопасности в разработке планов защиты, которые отвечали бы местным потребностям в области защиты, и в создании общинных сетей оповещения, которые соответствовали бы структурам ВСДРК и национальной полиции. Существующие общинные сети оповещения и системы раннего предупреждения должны в конечном счете полностью контролироваться государственными органами. ВСДРК и национальная полиция уже являются основными субъектами, которые реагируют на сигналы тревоги, поступающие через созданные МООНСДРК общинные сети оповещения. Передача управления этими сетями национальным субъектам будет важной задачей с точки зрения обеспечения устойчивости работы этого эффективного инструмента защиты. Однако, по всей вероятности, государственные силы безопасности не смогут в полной мере обеспечить эффективность мер защиты гражданского населения после вывода сил Миссии, даже в среднесрочной перспективе. В основе перехода к национальным стратегиям защиты гражданского населения должны лежать другие факторы, не связанные с военными соображениями. В частности, они могут включать повышение жизнестойкости общин, использование стратегий невооруженной защиты и политические обязательства со стороны национальных и провинциальных органов власти.

140. Миссии следует также постепенно обмениваться передовым опытом в области анализа угроз и факторов уязвимости, который должен лежать в основе национальных мер реагирования и операций. Для этого она будет оказывать поддержку национальным, провинциальным и территориальным администрациям в создании многопрофильных групп для оценки потребностей в защите и разработки стратегий защиты. Поскольку Миссия сохраняет свой потенциал для проведения междисциплинарных оценок угроз и факторов уязвимости в области защиты гражданского населения, ей следует более активно проводить совместный анализ потребностей в области защиты гражданского населения с правительством и его силами обороны и безопасности для обеспечения общего понимания угроз для гражданского населения и скоординированного планирования.

141. Одновременно Миссия должна оказывать поддержку субъектам гражданского общества в разработке и осуществлении стратегий невооруженной и всеохватной защиты гражданского населения в координации с соответствующими неправительственными организациями, организациями гражданского общества и структурами страновой группы Организации Объединенных Наций.

3. Оказание поддержки государственным силам безопасности в обеспечении безопасности

142. Проводя ключевые реформы и передавая часть своих инструментов и потенциала в области защиты гражданского населения, МООНСДРК должна продолжать содействовать ВСДРК и национальной полиции в обеспечении физической защиты гражданского населения. Эти усилия будут и впредь включать поддержку военных операций против вооруженных групп, угрожающих гражданскому населению, и охраны общественного порядка на основе осуществления оперативных стратегий по борьбе против отсутствия безопасности.

143. Государственным силам безопасности необходимо будет играть ведущую роль в наступательных операциях против вооруженных групп, с тем чтобы МООНСДРК оказывала поддержку операциям, которые опираются на твердую национальную политическую волю и серьезную приверженность руководства и подразделений ВСДРК. Миссии следует прекратить свои односторонние

наступательные операции против вооруженных групп и сосредоточиться на совместных операциях, которые выиграют в результате политической поддержки и оперативной приверженности делу со стороны конголезских субъектов. Однако, как указывалось выше, МООНСДРК должна сохранять свой потенциал для одностороннего вмешательства и использовать все необходимые средства для защиты гражданского населения, когда правительственные силы не могут или не желают реагировать на угрозы для гражданского населения.

144. МООНСДРК следует продолжать принимать участие в совместных наступательных операциях против приоритетных вооруженных групп, которые, как считается, представляют основную угрозу для гражданского населения, в строгом соответствии с политикой должной осмотрительности в области прав человека. Миссии следует сохранять независимость действий и объективность своей оценки посредством укрепления разведывательного потенциала и многоаспектного анализа, а также участвовать в операциях, которые служат реализации ее широкой политической стратегии и защите гражданского населения. Тщательный анализ последствий наступательных операций для защиты в краткосрочной и долгосрочной перспективе должен стать неотъемлемой частью планирования и осуществления, с тем чтобы военные действия не наносили большего вреда населению. В ходе совместных операций МООНСДРК следует поддерживать защитные меры сил безопасности и содействовать изменению подхода, с тем чтобы они уделяли приоритетное внимание защите гражданского населения при планировании своих военных операций и развертывании в соответствии с потребностями в области защиты гражданского населения. Поскольку МООНСДРК продолжает содействовать обеспечению гуманитарного доступа и помощи, в том числе в контексте вспышки лихорадки Эбола, ей следует осуществлять консультации, подготовку и наставничество для государственных органов безопасности, которые в конечном счете возьмут на себя выполнение этих задач в области безопасности. Со своей стороны, гуманитарные организации должны постепенно переходить от военного сопровождения к стратегиям принятия.

C. Ответственное и надежное управление переходным процессом

1. Стратегия и механизмы переходного процесса

145. Как упоминалось выше, группе по стратегическому обзору не удалось выяснить мнения новых правительственных органов относительно обязательств, которые они готовы взять на себя для содействия ответственному и устойчивому завершению деятельности МООНСДРК. Поэтому еще одной ключевой задачей Миссии будет разработка в тесной консультации с новым правительством и другими национальными и международными заинтересованными сторонами комплексной стратегии перехода. В свете прогнозируемого изменения ситуации на местах эта стратегия могла бы принять форму договора на переходный период для обеспечения прочного мира.

146. Разработка этой стратегии не является техническим или программным мероприятием, а носит исключительно политический характер. В стратегии будут сформулированы основные реформы, необходимые для устранения сохраняющихся угроз миру и безопасности и использования основных источников обеспечения жизнестойкости в стране, включая позитивный вклад гражданского общества, о чем говорилось выше. В ней будет также обозначена поддержка МООНСДРК последовательного осуществления этих реформ. Стратегия или договор на переходный период будут включать вышеупомянутые политические приоритеты и задачи, которые Миссия должна передать национальным властям,

а также те остающиеся задачи, которые должны оставаться у Миссии до завершения ее деятельности. Структура МООНСДРК, о которой говорится в пунктах 218–226 доклада, также будет неотъемлемой частью стратегии или договора на переходный период. Кроме того, в стратегии или договоре также должны предлагаться руководящие принципы для МООНСДРК, касающиеся оказания поддержки на устойчивой основе. Для обеспечения взаимной подотчетности необходимы четкие контрольные показатели и сроки выполнения задач, а также механизмы контроля. Предыдущие разделы настоящего доклада должны способствовать разработке такого договора, который должен быть окончательно доработан в первой половине 2020 года.

147. В рамках вышеупомянутого договора МООНСДРК следует поощрять создание совместных механизмов правительства и Организации Объединенных Наций для отслеживания прогресса в деле осуществления реформ, поддержки постоянного участия правительства в их осуществлении и обеспечения неизменной актуальности поддержки со стороны Миссии в переходный период. Эти механизмы обеспечат подотчетность и облегчат мониторинг, отчетность и продление срока действия мандата.

148. В этой связи настоятельно рекомендуется, чтобы руководство Миссии преобразовало свои специальные консультации с гражданским обществом в постоянные консультативные и контрольные группы в составе авторитетных представителей гражданского общества как на национальном уровне, так и на уровне провинций. Главная цель этих групп будет заключаться в наблюдении за прогрессом и предоставлении консультаций или отзывов по вопросам планирования и осуществления различных переходных этапов деятельности Миссии.

149. Учитывая, что группа по обзору не смогла официально встретиться с представителями новых властей, разработка договора даст им возможность поделиться своими собственными мнениями о содержании и целях стратегии завершения деятельности МООНСДРК, изложенных в настоящем докладе.

2. Интеграция компонента устойчивости во внутренние процессы и предусмотренные мандатом задачи

150. Во всей своей деятельности Миссии придется руководствоваться подходом, ориентированным на переходный процесс. Каждая задача, выполняемая МООНСДРК, должна содержать компонент самодостаточности. Это необходимо не только для обеспечения устойчивости инвестиций и вклада Миссии в течение длительного времени после завершения ее деятельности, но и для того, чтобы деятельность МООНСДРК способствовала инициированию или ускорению осуществления реформ. При таком подходе операции и деятельность Миссии можно рассматривать как способствующие укреплению ее политического взаимодействия, о котором говорилось выше.

151. Например, при создании мобильных групп для оказания поддержки прокурорам, подготовки полицейских подразделений или консультирования сотрудников исправительных учреждений крайне важно обеспечивать вовлечение в процесс национальных заинтересованных сторон и оказывать им поддержку в создании их собственного потенциала в области профессиональной подготовки путем создания резерва инструкторов, наставников и экспертов.

152. Все инструменты и системы следует предусмотреть с учетом их возможной передачи. В конечном итоге оперативные стратегии по борьбе против отсутствия безопасности должны полностью находиться в ведении национальной полиции, а группы по поддержке судебного преследования должны стать государственной структурой. Консультанты по вопросам защиты могут размещаться совместно с

государственными субъектами, общинные сети оповещения со временем могут курироваться и контролироваться государственными органами, а местные комитеты по защите могут поддерживаться национальными субъектами. Аналогичным образом, в отношении утвержденных проектов, осуществляемых МООНСДРК и другими международными партнерами в рамках мероприятий по стабилизации, инициатив и проектов с быстрой отдачей, реализуемых в отношении сокращения масштабов насилия на местах, следует прилагать все усилия для постепенной передачи функций по разработке и осуществлению этих проектов местным субъектам, включая власти провинций и организации гражданского общества, в частности женские ассоциации. Они также должны разрабатываться таким образом, чтобы соответствовать стратегиям и целям развития провинций, разработанным администрациями провинций.

153. Руководствуясь принципом самодостаточности, следует также закрыть базы и подразделения МООНСДРК. Эта работа потребует тщательного планирования, включая консультации с гуманитарным сообществом и гражданским обществом, а также учета опыта, приобретенного в результате закрытия других баз, что позволит избежать обращения вспять достигнутых успехов.

154. Еще одним способом обеспечения устойчивости после завершения деятельности Миссии является увязка договора МООНСДРК на переходный период для обеспечения прочного мира и выполнения ее будущих задач с долгосрочными усилиями в области развития и осуществлением Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. В первую очередь можно было бы начать со взаимосвязи между гуманитарной деятельностью и деятельностью в целях развития и мира. В марте 2018 года Генеральный секретарь определил Демократическую Республику Конго в качестве одной из приоритетных стран для реализации подхода, основанного на такой взаимосвязи, и элементов так называемого «Нового способа работы»[34]. В случае необходимости МООНСДРК следует сохранить на провинциальном и более низком уровне определенный полицейский и гражданский потенциал, по возможности интегрированный с подотделениями страновой группы Организации Объединенных Наций, даже после вывода войск.

VII. Варианты будущей конфигурации Миссии

A. Общие соображения и риски

155. В течение последнего десятилетия МООНСДРК претерпела ряд переходных и адаптационных изменений и была объектом различных обзоров. Однако эти переходные процессы не привели к коренной переориентации мандата Миссии с целью обеспечить принятие на себя национальными органами власти ответственности за проведение реформ, необходимых для обеспечения мира и реализации решений в области развития. Создание нового правительства, которое заявило о своей готовности к проведению таких реформ, открывает важную возможность для существенной реорганизации присутствия МООНСДРК в поддержку этого заявления.

156. Успешные реформы усиливают позиции реформаторов и закладывают институциональную основу для закрепления достигнутых результатов и обеспечения наличия политической воли и легитимности более деликатных реформ.

[34] Принципы тройной взаимосвязи позволят применить подход взаимодополняемости, благодаря чему гуманитарное сообщество сможет оказывать принципиальную помощь в более широких рамках общей стратегии завершения деятельности.

Однако при ненадлежащем планировании и осуществлении реформы могут привести к развитию событий по наихудшему сценарию, описанному в предыдущей части настоящего доклада. В частности, структурные реформы могут поставить под угрозу судьбу тех субъектов, которые воспользовались бы статус-кво и долгосрочной нестабильностью, и поэтому у них возникнет соблазн действовать в качестве деструктивных сил во избежание потери рычагов власти. Поэтому необходимо будет провести анализ воздействия реформ на мир и конфликты для определения правильной последовательности и сроков проведения этих реформ, чтобы не допустить их срыва потенциальными дестабилизирующими силами.

157. Для того чтобы стратегия завершения деятельности осуществлялась со всей ответственностью, Совет Безопасности должен также в полной мере осознавать, что свертывание и, в конечном счете, завершение деятельности МООНСДРК, пусть оно и будет носить постепенный характер, окажет огромное воздействие на политическую и гуманитарную ситуацию и положение в области безопасности и прав человека в Демократической Республике Конго. Как уже отмечалось в прошлом, сокращение численности персонала создаст вакуум безопасности и возможности для того, чтобы деструктивные силы почувствовали себя осмелевшими, и ограничит информационно-пропагандистский потенциал партнеров, в том числе гуманитарных организаций, участвующих в усилиях по реагированию на вспышку лихорадки Эбола. Поэтому важно придерживаться принципа «непричинения вреда» на протяжении всего оставшегося срока деятельности Миссии.

158. Не следует забывать и об экономических последствиях закрытия Миссии. На состоянии рынка Демократической Республики Конго скажутся отток международного персонала, прекращение действия контрактов на закупки и косвенные последствия отсутствия Миссии. В 2018 году, по оценкам, в бюджете Миссии на расходы по статье «Национальный персонал» было выделено порядка 92 млн долл. США, а на расходы по статье «Международный персонал» — около 136 млн долл. США. Согласно оценкам, содержащимся во внутреннем документе МООНСДРК, по меньшей мере 30 процентов заработной платы сотрудника составляют расходы на жилье и на проживание, что в прямом экономическом смысле соответствует приблизительно 45 млн долл. США. Согласно статистическим данным за август 2018 года, у национальных сотрудников МООНСДРК было зарегистрировано приблизительно 2700 иждивенцев. Кроме того, Миссия пользуется услугами примерно 1200 местных сотрудников службы безопасности, расходы на которые составляют в среднем 5,6 млн долл. США в год. Хотя оценка экономических последствий не должна быть определяющим фактором при принятии решения о конечной продолжительности переходного периода МООНСДРК, Миссии будет необходимо разработать стратегии смягчения последствий в консультации с национальными и международными партнерами.

B. Обзор трехлетнего переходного периода

1. Сроки

159. С учетом вышеизложенных соображений и сохраняющихся проблем в области мира, безопасности и гуманитарной деятельности, изложенных в настоящем докладе, группа по стратегическому обзору рекомендует, чтобы срок завершения деятельности МООНСДРК составлял не менее трех лет. В случае выхода Миссии в 2022 году у Организации Объединенных Наций будет больше возможностей обеспечить ответственный переход, если реформы, объявленные новыми властями, будут осуществляться в соответствии с графиком и если будут

созданы условия для реализации оптимального сценария. Однако существует опасение, что трехлетний переходный период может оказаться слишком коротким даже для того, чтобы приступить к устранению основных структурных факторов конфликта в Демократической Республике Конго, особенно с учетом риска возобновления конфликта и нестабильности к концу последнего года переходного периода, когда страна будет готовиться ко всеобщим выборам в 2023 году. В условиях сокращения объема помощи в целях развития существуют также опасения, что после ухода МООНСДРК внимание международного сообщества переключится на другие страны. Обеспокоенность по поводу вакуума безопасности в случае резкого вывода МООНСДРК должна сопровождаться такой же обеспокоенностью по поводу экономического вакуума, если в переходный период МООНСДРК не урегулирует должным образом связанные с ее присутствием экономические вопросы.

160. Можно утверждать, что завершение деятельности МООНСДРК в преддверии следующих выборов не следует рассматривать как риск, поскольку конголезский народ продемонстрировал свою способность взять на себя полную ответственность за избирательный процесс и мирно отреагировать на его итоги, как он это сделал в ходе всеобщих выборов 2018 года.

161. Изложенный ниже план переходного процесса рассчитан на три года, однако он является функционально гибким и предусматривает вероятность непредвиденных обстоятельств, что должно позволить Миссии адаптироваться к предсказуемым и непредсказуемым событиям, которые могут положительно или отрицательно сказаться на достижении целей завершения ее деятельности. Различные этапы этого процесса будут опираться на контрольные показатели. В отсутствие официальных обязательств со стороны вновь сформированного правительства эти контрольные показатели отражают, по мнению группы по стратегическому обзору, минимальные и реалистичные требования, которые должны быть выполнены в целях содействия ответственному и устойчивому переходу к такой Демократической Республике Конго, какой она должна быть после завершения деятельности МООНСДРК. Если эти потребности будут удовлетворены, то конголезский народ при поддержке региональных и международных партнеров сможет устранить основные причины возникновения угроз миру и безопасности и создать благоприятные условия для активного участия граждан в повышении уровня их безопасности и социально-экономического благосостояния.

162. Существуют три типа контрольных и других показателей, которыми следует руководствоваться в переходном процессе: основные контрольные показатели, которые относительно подконтрольны Миссии, контекстуальные показатели, отражающие тенденции в развитии ситуации в области мира и безопасности в стране, на которые могут оказывать влияние местные заинтересованные стороны, и красные линии, которые должны заставить Организацию Объединенных Наций приостановить переходный процесс.

2. Географический масштаб

163. В Киншасе по-прежнему будет необходимо активное политическое присутствие для поддержки политической деятельности Миссии и содействия созданию благоприятных условий для осуществления ключевых реформ в области управления и безопасности, о которых новые власти объявили в ряде программных документов и заявлений. Одновременно МООНСДРК следует сохранить свое присутствие в шести провинциях, затронутых конфликтом, и постепенно уходить из них по мере улучшения ситуации в плане мира и безопасности. Географическими приоритетными областями будут провинции Северное Киву и Южное Киву (приоритет 1), Итури (приоритет 2), также регион Касаи и

провинция Танганьика (приоритет 3). Соответственно будет проведена реорганизация военных операций с постепенным выводом войск из региона Касаи и Танганьики (первый год), Итури (второй год) и, наконец, провинций Северного и Южного Киву (третий год). По мере свертывания Миссии и сокращения ее географического охвата ей понадобится корректировать развертывание полиции Организации Объединенных Наций по мере необходимости, сохраняя при этом потенциал быстрого реагирования на протяжении всего переходного периода в случае возникновения серьезного кризиса в области защиты в одной из этих провинций.

3. Структурные преобразования

164. По мере передачи Миссией своих задач и консолидации ее присутствия ей необходимо будет расширять совместную реализацию программ и направлять сотрудников в национальные или провинциальные администрации для укрепления их потенциала в плане выполнения задач, которые ранее возлагались на Миссию.

4. Красные линии

165. На протяжении всего предлагаемого трехлетнего переходного периода в качестве красных линий, требующих приостановки переходного процесса, будут рассматриваться следующие аспекты:

- Коалиционное правительство прекращает свою работу, что приводит к политической нестабильности и проблемам с реализацией политической повестки дня
- Ситуация в плане безопасности ухудшается до такой степени, что значительная часть гражданского населения подвергается риску, включая риск широкомасштабных злоупотреблений, возобновления массового межобщинного насилия и массовых перемещений и активизацию деятельности иностранных и местных вооруженных групп
- Способность и желание ВСДРК взять на себя ответственность за безопасность и защиту гражданского населения не гарантируются в провинциях, которые планируется освободить силами МООНСДРК, что вызывает серьезную обеспокоенность в связи с бесчинствами и злоупотреблениями
- В результате активной реализации программы реформ, затрагивающей коренные интересы ВСДРК, в их рядах возникает серьезная волна дезертирства
- По имеющимся данным, соседние страны активно поддерживают вооруженные группы в Демократической Республике Конго
- Масштабы распространения Эболы не сдерживаются или увеличиваются, в результате чего повышаются потребности в обеспечении безопасности сотрудников служб реагирования

C. Год первый

1. Гражданский компонент

166. Помимо перехода к концепции самодостаточности гражданскому компоненту следует обеспечить, чтобы его структура и предусмотренная мандатом деятельность определялись четкой общемиссионской политической стратегией, тесно увязанной с национальными политическими приоритетами.

167. Отделу по политическим вопросам следует выйти за рамки вопросов, которыми он занимается в настоящее время, включая политический анализ и отчетность в Киншасе. Ему следует разработать стратегии, направленные на содействие политической деятельности Миссии и оказание добрых услуг в поддержку планов правительства по проведению реформ по мере разработки им политических решений, направленных на устранение источников нестабильности в восточных районах страны.

168. В период надежды и неопределенности переход должен осуществляться на основе упреждающего подхода, для чего может потребоваться консолидация аналитического потенциала Миссии. Поэтому следует подумать о том, как наилучшим образом обеспечить синергизм между Отделом по политическим вопросам, Секцией по гражданским вопросам, Объединенной аналитической ячейкой миссии и группой по оружейному эмбарго, в том числе путем их совместного размещения или слияния. Это позволило бы Миссии разработать политическую стратегию на основе согласованного анализа, более четко определить политические инициативы, которые могут укрепить позитивные аспекты оптимального сценария и помочь препятствовать развитию событий, которые могут привести к худшему сценарию.

169. Поскольку Миссия стремится постепенно сокращать свое участие в программной деятельности, Группа поддержки процесса стабилизации должна с начала 2020 года передать свои функции страновой группе Организации Объединенных Наций. Однако в рамках содействия активизации политической стратегии МООНСДРК следует сохранить в Канцелярии Специального представителя Генерального секретаря старшего советника по стабилизации для обеспечения надлежащей передачи этих функций. Кроме того, в течение одного года после утверждения мандата Миссии в декабре 2019 года страновой группе должны быть переданы другие программные функции, связанные с правосудием, исправительными учреждениями, регистрацией оружия и сокращением масштабов насилия на местах, а Миссия должна сохранить специалистов для оказания добрых услуг и стратегического консультирования по вопросам принятия и осуществления реформ.

170. Миссии следует сохранять сбалансированный в гендерном отношении штат сотрудников и экспертов до завершения ее деятельности.

171. Как указывалось выше, распространение общедоступной информации и стратегическая коммуникация должны стать неотъемлемой частью планирования и осуществления политической деятельности Миссии и деятельности в области защиты и служить руководством для постепенной и ответственной передачи ее функций национальным органам власти. В этой связи радиостанция «Окапи» призвана играть ключевую роль, и ее следует сохранить до завершения деятельности Миссии. Аспект стратегической коммуникации любой переходной деятельности МООНСДРК должен быть приоритетным и учитываться во всех программных направлениях переходного процесса, с тем чтобы ключевые группы аудитории — местные (включая внутренние и внешние), региональные и международные — получали информацию таким образом, чтобы развеивать ошибочные представления, противодействовать дезинформации и сводить к минимуму репутационный риск в этот критически важный с политической точки зрения момент.

172. Совместному отделению Организации Объединенных Наций по правам человека, Секции содействия отправлению правосудия и Секции по вопросам исправительных учреждений следует уделять приоритетное внимание совместному размещению сотрудников в национальных учреждениях и созданию мобильных групп для оказания наставнической помощи и стратегического

консультирования государственным органам власти и администрациям провинций. В частности, Группе по поддержке судебного преследования следует перейти от стационарных групп в отделениях на местах к мобильным группам. Группа по оружейному эмбарго должна подготовить резерв инструкторов по методам регистрации оружия для национальной полиции.

173. Поскольку права человека будут одним из ключевых элементов которые будут определять задачи политической деятельности и защиты, то Совместному отделению Организации Объединенных Наций по правам человека следует сохранять активное присутствие в Киншасе и провинциях. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека будет также заниматься мобилизацией ресурсов и конкретизацией вариантов дальнейшего присутствия в стране специалистов в области прав человека после закрытия Миссии. На переходном этапе Совместное отделение по правам человека будет постепенно выполнять определенные задачи совместно с Национальной комиссией по правам человека, стремясь при этом гарантировать правовые, материально-технические и финансовые средства для обеспечения своего эффективного присутствия и деятельности в 26 провинциях, особенно в неспокойных провинциях на востоке страны.

174. Для обеспечения ответственной и окончательной передачи изложенных выше задач и эффективного перехода от поддержания мира к миростроительству одной из приоритетных задач Миссии в первый год должно быть выделение ресурсов на содействие этой передаче, в том числе посредством совместного осуществления программ и совместного размещения персонала, как это было сделано в Либерии. Ей следует также разработать с правительством, страновой группой Организации Объединенных Наций и другими партнерами совместную стратегию мобилизации ресурсов для обеспечения плавности перехода.

175. Необходимо будет также активно продолжать работу по национализации международных позиций. Поскольку МООНСДРК постепенно переходит к завершению своей деятельности, было бы несовместимо с принципом самодостаточности заполнять эти должности международными сотрудниками, которые не знакомы с контекстом и которые не всегда обладают более высокой квалификацией, чем национальный персонал, проработавший в Миссии в течение многих лет и прошедший подготовку и инструктаж. Такая национализация облегчила бы передачу полномочий местным заинтересованным сторонам. Обсуждение вопроса о размещении национальных сотрудников МООНСДРК в национальных учреждениях и возможных вариантах их последующей интеграции в государственные и частные учреждения должно начаться в течение первого года переходного процесса. Такое обсуждение также помогло бы смягчить негативные экономические последствия закрытия Миссии, как отмечалось выше в настоящем докладе. В соответствующих случаях должны также применяться принципы гендерного паритета, специальные меры и целевые показатели.

176. Вспомогательным структурам Миссии в течение первого года переходного процесса могло бы также быть уделено повышенное внимание в целях повышения их эффективности и потенциального содействия обеспечению самодостаточности итогов тех усилий, которые МООНСДРК вкладывала на протяжении двух десятилетий. С этой целью Миссии следует проанализировать экологические и экономические последствия ее масштабного воздействия, с тем чтобы процессы свертывания Миссии, включая ликвидацию и передачу активов, не наносили ущерба.

177. Большинство из вышеизложенных элементов должны быть включены в договор на переходный период для обеспечения прочного мира, о котором

говорилось выше, в качестве одного из механизмов управления переходным процессом.

178. Для того чтобы гражданский компонент достиг ожидаемых результатов, правительству при поддержке Миссии следует стремиться к достижению к концу 2020 года следующих ориентировочных контрольных показателей и других показателей эффективности деятельности:

Основные контрольные показатели

- Между правительством и Организацией Объединенных Наций разработан комплексный договор для обеспечения прочного мира, предпочтительно в первом квартале или, самое позднее, в первой половине 2020 года
- Страновая группа Организации Объединенных Наций мобилизовала ресурсы и приобрела опыт, чтобы перенять функции по осуществлению программных мероприятий
- Для обеспечения поддержки в вопросах уголовного преследования и пенитенциарной системы созданы национальные мобильные группы
- Разработана стратегия гражданского общества для вовлечения в него женщин, направленная на поощрение их руководящей роли и участия в процессах на местном и национальном уровнях

Контекстуальные показатели

- Осуществляется национальная программа разоружения, демобилизации и реинтеграции, принято законодательство, направленное на укрепление демократического строя и защиту организаций гражданского общества, правозащитников и средств массовой информации
- В национальном бюджете предусмотрены ассигнования на проведение реформы сектора безопасности, реализацию программы разоружения, демобилизации и реинтеграции, судебную систему, управление тюрьмами и укрепление потенциала Национальной комиссии по правам человека
- Разработана национальная стратегия защиты гражданского населения
- Масштабы распространения Эболы сдерживаются, а гуманитарные организации и службы реагирования все в большей степени полагаются на местные стратегии обеспечения собственной безопасности
- Принято законодательство по гендерным вопросам, включая политику в отношении сексуального и гендерного насилия

2. Военный компонент

Сокращение зоны ответственности и уход из региона Касаи и Танганьики

179. В течение первого года переходного процесса максимальная численность военнослужащих должна быть сохранена, но с некоторыми корректировками. Чтобы оправдать ожидания, в мандате должно быть четко определено, что сфера ответственности военных сил Миссии будет ограничена шестью затронутыми конфликтом провинциями, в которых они в настоящее время развернуты, и четко указано, что конголезские власти будут выполнять свои обязанности по обеспечению безопасности на остальной территории страны. Батальон, который в настоящее время находится в Киншасе, можно было бы также передислоцировать в затронутые конфликтом провинции. Батальоны быстрого развертывания должны охватывать регион Касаи и Танганьику; через 12 месяцев ситуация в

сфере безопасности должна позволить вывести войска Организации Объединенных Наций из Танганьики и региона Касаи, в то время как гражданский компонент полиции Организации Объединенных Наций и МООНСДРК должен сохраниться для закрепления успехов в деле стабилизации.

Прогнозирование и присутствие

180. Военные силы Миссии должны продолжать сочетать прогнозирование и присутствие для защиты гражданского населения в целях постепенной передачи функций по обеспечению защиты путем присутствия государственным силам безопасности в Танганьике и регионе Касаи. Однако в течение всего трехлетнего периода МООНСДРК следует сохранять независимый потенциал быстрого реагирования на основные угрозы для гражданского населения в шести провинциях в районе ее операций.

181. В настоящее время действует пять батальонов быстрого развертывания — это, по оценкам, меньше необходимых двенадцати. Многие материально-технические и бюрократические ограничения затянули и усложнили процесс развертывания таких батальонов. Если эти препятствия не удастся преодолеть, то в переходный период не получится преобразовать базовые батальоны в батальоны быстрого развертывания или развернуть дополнительные такие батальоны. Вместе с тем следует повысить эффективность батальонов быстрого развертывания, с тем чтобы они обладали более мощным мобильным потенциалом, при этом страны, предоставляющие войска, должны соблюдать стандартные требования в отношении подразделений и предоставлять необходимые авиационные средства. Следует также укрепить потенциал отдельных базовых батальонов и резервного подразделения в целях повышения эффективности их деятельности, расширения охвата и обеспечения самодостаточности.

182. Военных наблюдателей можно постепенно репатриировать в течение первого года переходного процесса по мере укрепления Миссией аналитического потенциала, потенциала раннего предупреждения и отчетности гражданского компонента с сохранением офицеров связи для взаимодействия с национальными структурами безопасности.

Варианты действий для бригады оперативного вмешательства

183. Как отмечалось выше, бригада оперативного вмешательства продемонстрировала лишь незначительные успехи после того, как более пяти лет назад она помогла разгромить «М23», и не претерпела серьезных изменений своего мандата, несмотря на многочисленные проблемы, возникавшие в связи с меняющейся обстановкой. Из-за радикальной и асимметричной тактики, используемой АДС, сложности проведения операций в джунглях и серьезных проблем, связанных с объединенным командованием и управлением, разведкой и анализом, а также планированием и координацией, бригада оперативного вмешательства не оправдала ожиданий, связанных с ее действующим мандатом.

184. С учетом вышеизложенного группа по стратегическому обзору предлагает Совету Безопасности рассмотреть два варианта в отношении будущего бригады оперативного вмешательства.

185. Первый вариант — это свертывание бригады оперативного вмешательства. Этот вариант означал бы признание в контексте поддержания мира пределов специального компонента принуждения к миру, предназначенного для проведения наступательных операций против трудноуловимых вооруженных групп, выступающих в качестве посредников местных, национальных и региональных деструктивных сил. Этот вариант также послужил бы сигналом о том, что

нейтрализация является суверенным долгом национальной армии и что военный компонент МООНСДРК играет лишь вспомогательную, стимулирующую роль.

186. Если результатом текущих обсуждений между начальниками штабов обороны Бурунди, Демократической Республики Конго, Руанды и Уганды станет создание регионального механизма безопасности для совместных или двусторонних наступательных операций против иностранных вооруженных групп в Демократической Республике Конго, это устранит необходимость в существовании бригады оперативного вмешательства с ее действующим мандатом. Однако присутствие сил, не входящих в состав Организации Объединенных Наций, в том же районе операции, но с отличными правилами применения вооруженной силы и под другим командованием создаст путаницу, которая может иметь негативные последствия для защиты гражданского населения.

187. Этот первый вариант, скорее всего, создаст вакуум безопасности, придаст смелости вооруженным группам и создаст угрозу для гражданского населения. Группы гражданского общества, с которыми проводились консультации в Бени, настоятельно призывали МООНСДРК занять более твердую позицию и нейтрализовать группы, ответственные за ежедневные нападения на население, отдавая этим действиям приоритет перед проектами в области развития или гуманитарными проектами. Как отметил один из собеседников, «строительство школ бесполезно, если детей убивают». Группы гражданского общества настаивали на том, что, если МООНСДРК не будет действительно защищать гражданское население, она может уйти, поскольку такая защита — это единственное, чего они ожидают от Миссии.

188. Этот вариант будет также противоречить тому, за что выступали ключевые политические лидеры и другие национальные заинтересованные стороны, включая представителей гражданского общества, в ходе наших консультаций. Все эти субъекты настаивали, по разным причинам, на том, что бригада оперативного вмешательства, несмотря на свои слабые стороны, служит сдерживающим фактором и поэтому должна быть последним компонентом, который покинет территорию страны.

189. Второй вариант будет заключаться в том, чтобы сохранить бригаду оперативного вмешательства и наделить ее возможностями для оказания эффективной поддержки наступательных операций под руководством ВСДРК. Страны САДК, предоставляющие войска, указали на необходимость укрепления потенциала бригады оперативного вмешательства для обеспечения ее надлежащего функционирования. Для этого потребуются дееспособные военнослужащие и штабные офицеры, которые будут заниматься эффективным планированием и определять приоритетные операции. Для этого будет необходимо повышать осведомленность и разведывательные возможности бригады оперативного вмешательства, а также усилить командование и руководство. Кроме того, потребуются медицинская поддержка, материально-техническое обеспечение и авиационные средства. В рамках этого варианта можно рассмотреть вопрос о расширении круга стран, предоставляющих войска для бригады, за счет включения в него других стран САДК. Параллельно с этим ожидается, что правительство создаст политические, финансовые и оперативные условия, которые позволят ВСДРК взять на себя главную ответственность по нейтрализации негативных сил и защите гражданского населения. Совместные операции МООНСДРК и ВСРДК будут по-прежнему проводиться в соответствии с политикой должной осмотрительности в области прав человека при оказании Организацией Объединенных Наций поддержки силам безопасности, не относящимся к Организации Объединенных Наций.

190. Однако существует серьезный риск, связанный с этим вариантом, поскольку можно ожидать, что усиленная бригада оперативного вмешательства будет в одностороннем порядке участвовать в контртеррористических операциях или поддерживать их теперь, когда конголезские лидеры, мобилизуя некоторую региональную и международную поддержку, выступили с заявлением, в котором объявили АДС террористической организацией, связанной с внешними террористическими группами, несмотря на отсутствие доказательств, подтверждающих наличие таких связей. Это заявление подтверждает неверные предположения об угрозах безопасности в Демократической Республике Конго, изложенных выше в настоящем докладе. Хотя АДС действительно использует повстанческую тактику против гражданского населения для того, чтобы сеять страх и ужас, объявление его террористической организацией закрепляет ошибочное предположение о том, что АДС, который за прошедшие годы не раз менялся с учетом различных местных и региональных политических и экономических интересов, может быть нейтрализован военными средствами.

191. Если МООНСДРК будет вынуждена пойти по этому пути, то это еще больше подтолкнет к легитимизации применения насилия в поисках труднодостижимого мира. Кроме того, второй вариант может иметь контрпродуктивные последствия, в том числе привести к ответным нападениям на гражданских лиц, как это имело место в прошлом. Это также отвлечет Миссию от выделения необходимого времени и энергии на разработку политических решений для устранения угрозы, создаваемой вооруженными группами. Это еще больше отвлечет ее от оказания поддержки Демократической Республики Конго в решении институциональных, экономических и управленческих проблем, лежащих в основе хронически небезопасной обстановки в восточной части страны. Хуже того, если втянуть Миссию в контртеррористические операции, о ее общей эффективности в переходный период можно будет судить в основном по тому, насколько хорошо она справляется с этой единственной неблагодарной задачей, противоречащей основополагающим доктринальным принципам миротворчества.

192. В свете вышеизложенного и если Совет Безопасности склонен поддержать второй вариант, рекомендуется продлить срок действия мандата бригады оперативного вмешательства только на один год с условием, что она больше не будет уполномочена проводить односторонние наступательные операции, за исключением случаев, когда правительственные силы не в состоянии или не хотят решать серьезные кризисные ситуации, касающиеся защиты, в районе деятельности Миссии.

193. Динамика развития конфликта и прогресс в достижении к концу этого одногодичного периода следующих контрольных и других показателей эффективности должны позволить Совету Безопасности, в консультации со странами САДК, предоставляющими войска, определить будущее бригады оперативного вмешательства по мере продолжения МООНСДРК своего постепенного перехода к этапу выхода.

Основные контрольные показатели

- Бригада оперативного вмешательства преодолела проблемы, связанные с ее потенциалом, командованием и контролем, которые препятствовали ее надлежащему функционированию, и она в состоянии эффективно поддерживать национальные политически мотивированные стратегии взаимодействия с вооруженными группами.

- Военные операции против приоритетных вооруженных групп в сочетании с политической деятельностью привели к волне разоружения и сокращению числа наиболее агрессивных из них и масштабов деятельности.

Контекстуальные показатели

- Правительство выполнило ключевые положения закона о военном планировании, которые позволят ВСДРК создать минимальные условия, необходимые для эффективного и ответственного проведения наступательных операций.
- Правительство предприняло первые шаги для строгого ограничения влияния конголезских военных, политических и частных субъектов, которые используют вооруженные группы в качестве прикрытия для достижения своих экономических и политических интересов.
- Правительство приняло дополнительные конкретные меры для выполнения своих обязательств по Рамочному соглашению о мире, безопасности и сотрудничестве для Демократической Республики Конго и региона.
- Правительство обеспечило набор и подготовку бригады быстрого развертывания, способную нейтрализовать вооруженные группы, в поддержку политически мотивированной стратегии в регионе Касаи и Танганьике.
- Сократилось число нарушений прав человека, в частности нарушений, совершаемых ВСДРК.

3. Полицейский компонент

194. Полицейский компонент будет иметь существенно важное значение для общего изменения подхода, который будет предусматривать уделение приоритетного внимания стратегиям, осуществляемым при активном участии гражданского населения, сокращение военного присутствия Миссии, активизацию деятельности по наращиванию потенциала и содействие установлению доверительных отношений между правительством и населением. Он может способствовать ослаблению межобщинной напряженности, быть важным сдерживающим фактором и направлять контингенты в городские районы для защиты гражданского населения в провинциях, из которых были выведены Силы. Он может также способствовать повышению эффективности работы национальной полиции и ускорить проведение необходимых реформ посредством наставничества и консультирования по стратегическим вопросам.

195. Поэтому группа по стратегическому обзору рекомендует, чтобы полиция Организации Объединенных Наций в течение первого года переходного процесса сохраняла свое присутствие в Киншасе и в шести районах, охваченных конфликтом. Ее следует реорганизовать так, чтобы увеличить ее потенциал по защите гражданских лиц в рамках оказания поддержки национальной полиции и переориентировать ее деятельность по наращиванию потенциала на стратегическое наставничество и приобретение специализированных навыков с использованием большего числа механизмов совместного размещения.

196. С учетом вышеизложенного группа по стратегическому обзору предлагает два варианта для рассмотрения.

197. Первый вариант предусматривает увеличение утвержденной численности полицейских с 1050 сотрудников сформированных полицейских подразделений и 391 полицейского, набранного на индивидуальной основе, до 1760 сотрудников сформированных полицейских подразделений и 591 полицейского, набранного на индивидуальной основе.

198. Это увеличение позволит полиции Организации Объединенных Наций осуществить дополнительную подготовку сотрудников среднего и старшего звена национальной полиции и оказать поддержку генеральной инспекции национальной полиции в обеспечении эффективного надзора и повышении подотчетности. Национальной полиции потребуются специальные навыки в области разработки учебных программ, методов расследования, борьбы с массовыми беспорядками, охраны общественного порядка, этики и деонтологии, управления ресурсами, обеспечения безопасности тюрем, охраны границ, незаконного оборота оружия и боеприпасов, а также защиты мест добычи полезных ископаемых и природных ресурсов. Увеличение численности полиции Организации Объединенных Наций позволит продолжать совместное размещение, активнее проводить наставничество и наращивание потенциала, а также тщательно отслеживать нарушения наряду с основными подразделениями МООНСДРК в районе операций. Это также позволит полиции Организации Объединенных Наций поддерживать и распространять оперативные стратегии по борьбе против отсутствия безопасности, что будет способствовать восстановлению доверия между национальной полицией и местным населением. В то же время это гарантирует, что полиция Организации Объединенных Наций получит дополнительную поддержку для проведения операций по борьбе с лихорадкой Эбола, не подрывая при этом ее возможностей оказания поддержки национальной полиции.

199. Поскольку военные силы Миссии постепенно выводятся из региона Касаи и Танганьики, первый вариант также позволил бы полиции Организации Объединенных Наций сохранить свое присутствие в тех провинциях, где сохраняется угроза широкомасштабного межобщинного насилия. В этих районах полиция Организации Объединенных Наций будет сотрудничать с конголезскими властями в целях защиты гражданского населения и поддерживать охрану общественного порядка и стратегический диалог, в том числе посредством взаимодействия с местным населением и государственными органами.

200. Второй вариант заключается в увеличении утвержденной численности полиции с 391 полицейского, набранного на индивидуальной основе, до 591 человека.

201. Указанные сотрудники будут заниматься вопросами оперативного совместного размещения, наращивания потенциала и укрепления доверия, поддержки действующих оперативных стратегий по борьбе против отсутствия безопасности, программами охраны общественного порядка и деятельностью по защите гражданского населения в координации с существующими сформированными полицейскими подразделениями. Этот вариант не позволит распространить комплексные оперативные стратегии на дополнительные городские районы. Из-за нехватки ресурсов одно из двух сформированных полицейских подразделений в Киншасе будет переведено на восток. Это минимальные полицейские силы, необходимые для того, чтобы продолжать содействовать переходному процессу путем предоставления базовой поддержки национальной полиции — основой структуре, занимающейся вопросами общественной безопасности и защиты гражданского населения.

202. Первый вариант следует рассматривать только в конце 2020 года после оценки обстановки в плане безопасности на местах и прогресса, достигнутого правительством в достижении следующих контрольных и других показателей.

Основные контрольные показатели

- Шесть из восьми оперативных стратегий по борьбе против отсутствия безопасности были переданы национальной полиции и продолжают реализовываться под ее руководством.

Контекстуальные показатели

- Разработан пятилетний план реформ национальной полиции, принят соответствующий бюджет, и начато его осуществление.
- Организация борьбы с массовыми беспорядками осуществляется невоенными средствами, а функции национальной полиции, ВСДРК и Республиканской гвардии разделены.
- Сократилось число нарушений прав человека, в частности нарушений, совершаемых национальной полицией.
- Нарушения прав человека, включая случаи сексуального насилия, успешно расследуются, преследуются в судебном порядке, и виновным назначаются приговоры.

D. Год второй

203. В конце 2020 года необходимо провести оценку прогресса в достижении контрольных показателей и выполнении национальных обязательств; эволюции проблем в области мира и безопасности в Демократической Республике Конго и регионе; и общей деятельности Миссии, которая недавно подверглась тщательной оценке[35]. Политическая деятельность и деятельность по защите гражданского населения будут оставаться приоритетными задачами Миссии в Итури и провинциях Северное и Южное Киву. Военный компонент будет постепенно выводиться из Танганьики и региона Касаи, а гражданский и полицейский компоненты будут продолжать действовать во всех шести провинциях, с тем чтобы к концу 2021 года покинуть Танганьику и регион Касаи.

1. Гражданский компонент

204. Сохранение присутствия гражданского компонента в регионе Касаи и Танганьике в течение второго года переходного процесса позволит Миссии закрепить успехи в деле стабилизации; поддержать диалог и политическую деятельность в целях предотвращения межобщинного насилия и укрепления социальной сплоченности; а также оказать поддержку государству в завершении процесса разоружения, демобилизации и реинтеграции. По мере того как Миссия будет постепенно передавать большую часть своей программной деятельности страновой группе Организации Объединенных Наций и другим партнерам, гражданский компонент МООНСДРК будет активизировать наставничество на высоком уровне и стратегическое консультирование национальных заинтересованных сторон, уделяя при этом все большее внимание политической поддержке механизмов надзора и подотчетности. Увеличится количество сотрудников, работающих на основе совместного размещения, и продолжится национализация должностей. Большинство инструментов защиты гражданского населения будут использоваться совместно с национальными заинтересованными сторонами в преддверии создания надежной национальной стратегии защиты под руководством правительства.

205. Упорядочение деятельности позволит консолидировать гражданский компонент по трем основным направлениям: диалог и политическая деятельность, включая политические вопросы, гражданские вопросы, реформу сектора безопасности и разоружение, демобилизацию и реинтеграцию; права человека, в

[35] Alexandra Novosseloff and others, *Assessing the Effectiveness of the United Nations Mission in the DRC/MONUC — MONUSCO* (Oslo, Norwegian Institute of International Affairs, 2019).

том числе защиту детей и сексуальное насилие в условиях конфликта; и верховенство права, в частности правосудие и исправительные учреждения.

206. Создание мобильных групп позволит расширить возможности Миссии в плане наставничества и политической деятельности в шести провинциях, а также в плане поддержки действий Сил по защите гражданского населения. Для обеспечения мобильности Миссии потребуются более широкие возможности в плане воздушных средств, инженерно-технической и материально-технической поддержки.

Основные контрольные показатели и контекстуальные показатели

- В рамках национального процесса разоружения, демобилизации и реинтеграции продолжается регистрация бывших комбатантов и поиск устойчивых решений для их реинтеграции.
- Проводятся реформы сектора безопасности, судебной системы и управления тюрьмами.
- Принято законодательство, направленное на укрепление демократического строя и защиту организаций гражданского общества, правозащитников и средств массовой информации, и начато его исполнение, при этом сократилось число нарушений прав человека.
- Усилились национальные меры реагирования на случаи сексуального насилия.
- Субъекты гражданского общества все чаще имеют возможность привлекать к ответственности тех, кто находится у власти. В большинстве территорий из шести затронутых конфликтом районов действуют механизмы общинного примирения.
- Расширилось участие женщин-лидеров и женских объединений и организаций в работе местных, провинциальных и национальных механизмов.
- Сотрудники судебной системы присутствуют в основных городских районах региона Касаи и Танганьики.
- Национальная комиссия по правам человека расширила свое присутствие в регионе Касаи и Танганьике.
- Национальные органы власти предоставляют беспрепятственный гуманитарный доступ.
- Масштабы распространения Эболы сдерживаются, а гуманитарные организации и службы реагирования все в большей степени полагаются на местные стратегии обеспечения собственной безопасности.

2. Военный компонент

Постепенный уход из Итури

207. Силы будут выведены из региона Касаи и Танганьики к декабрю 2020 года и будут сосредоточены в провинциях Северное и Южное Киву и Итури в 2021 году.

208. В частности, батальон быстрого развертывания и пехотный батальон будут действовать в Итури в течение 2021 года, обеспечивая безопасность и создавая благоприятные условия для размещения структур государственного аппарата и проведения мероприятий по укреплению мира и защите. К концу 2021 года должны быть выполнены условия безопасности, с тем чтобы обеспечить вывод

войск Организации Объединенных Наций из Итури, в то время как гражданский компонент МООНСДРК и полиция Организации Объединенных Наций сохранят свое присутствие для закрепления успехов в деле стабилизации.

209. Если Совет Безопасности примет решение о сохранении бригады оперативного вмешательства в течение одного года, он должен будет в тесной консультации с САДК оценить, остаются ли условия и критерии эффективности достаточными для обоснования продления срока действия мандата бригады. Если мандат бригады будет продлен, то она будет продолжать оказывать поддержку наступательным операциям ВСДРК против приоритетных вооруженных групп и предоставлять Миссии независимый потенциал быстрого реагирования в случае возникновения неотложных угроз для гражданского населения.

210. Если Совет Безопасности примет решение о прекращении действия мандата бригады оперативного вмешательства, то совместные операции против вооруженных групп прекратятся. Оставшиеся батальоны быстрого развертывания и базовые бригады продолжат обеспечивать защиту гражданского населения и укреплять свой потенциал прогнозирования в целях сокращения вакуума в области безопасности, который образуется после прекращения действия мандата бригады оперативного вмешательства. Необходимо будет и далее усиливать дополнительный потенциал, включая авиационные средства и инженерно-технические возможности.

Основные контрольные показатели и контекстуальные показатели

- Бригада оперативного вмешательства в состоянии поддерживать национальные политически мотивированные стратегии взаимодействия с вооруженными группами.
- Военные операции против приоритетных вооруженных групп в сочетании с политической деятельностью привели к волне разоружения и сокращению числа наиболее агрессивных вооруженных групп и масштабов их деятельности.
- В Итури правительство обеспечило набор и подготовку бригады быстрого развертывания, способную нейтрализовать вооруженные группы, в поддержку политически мотивированной стратегии.
- Правительство приняло меры для строгого ограничения влияния конголезских военных, политических и частных субъектов, которые используют вооруженные группы в качестве прикрытия для достижения своих экономических и политических интересов.
- Правительство приняло дополнительные конкретные меры для выполнения своих обязательств по Рамочному соглашению о мире, безопасности и сотрудничестве.
- Сократилось число нарушений прав человека, в частности нарушений, совершаемых ВСДРК.

3. Полицейский компонент

Постепенный уход из региона Касаи и Танганьики

211. Постепенный вывод полиции Организации Объединенных Наций из региона Касаи и Танганьики должен состояться к концу 2021 года, а сформированные полицейские подразделения должны быть переведены в Итури и провинции Северное Киву и Южное Киву. Указанный вывод должен оцениваться по следующим контрольным показателям:

Основные контрольные показатели и контекстуальные показатели

- Национальная полиция действует в основных городских центрах региона Касаи и Танганьики.
- Национальная полиция берет на себя ответственность за обеспечение общественной безопасности и правопорядка в городских районах региона Касаи и Танганьики.
- В национальной полиции разработаны планы набора сотрудников, их подготовки и выхода на пенсию, предусматривающие фактическое восстановление полицейских управлений.
- Все восемь оперативных стратегий по борьбе против отсутствия безопасности были переданы в ведение национальной полиции и продолжают реализовываться под ее руководством.
- Провинциальные власти разработали четкие планы провинций по укреплению безопасности и защите гражданского населения в регионе Касаи и Танганьике. Сократилось число нарушений прав человека, в частности нарушений, совершаемых национальной полицией.

E. Год третий

212. Третий и последний год переходного процесса (2022 год) будет посвящен подготовке к завершению деятельности МООНСДРК, учрежденной резолюцией 1925 (2010) Совета Безопасности, с возможным последующим присутствием Организации Объединенных Наций (см. раздел F ниже). Переходный период и закрытие Миссии потребуют специальных ресурсов и всецелого внимания со стороны Миссии. Закрытие многоаспектной миссии по поддержанию мира, которая к тому моменту будет находиться в стране в течение 23 лет, потребует огромных ресурсов, включая материально-техническую поддержку, в том числе авиационные средства.

1. Основные гражданские компоненты

213. В 2022 году МООНСДРК сохранит существенное гражданское присутствие в Киншасе, сосредоточившись на политической деятельности, реформах управления и правах человека, а также гражданское присутствие в Итури и провинциях Северное Киву и Южное Киву для дальнейшего устранения сохраняющихся угроз миру и безопасности в поддержку программы правительства Демократической Республики Конго по вопросам мира и безопасности. Вся программная деятельность будет передана правительству, страновой группе Организации Объединенных Наций или другим партнерам. Гражданский компонент будет заниматься исключительно оказанием добрых услуг, наставничеством на высоком уровне, правами человека и анализом в целях содействия реформам системы управления и поддержке правительственных инициатив, направленных на создание благоприятных условий для защиты гражданского населения и поддержания мира. Сбалансированный в гендерном отношении штат сотрудников и экспертов будет сохраняться в соотношении, соразмерном масштабам присутствия Миссии. Совместное отделение Организации Объединенных Наций по правам человека будет преобразовано в самостоятельное отделение УВКПЧ, а Служба по вопросам деятельности, связанной с разминированием, станет

членом страновой группы[36]. В начале 2022 года следует поручить провести углубленное обзорное исследование для изучения способов сохранения наследия радиостанции «Окапи» после завершения деятельности МООНСДРК.

Основные контрольные показатели и контекстуальные показатели

- В рамках национального процесса разоружения, демобилизации и реинтеграции продолжается регистрация бывших комбатантов, а устойчивые решения для их реинтеграции были найдены.
- Проводятся реформы сектора безопасности, судебной системы и управления тюрьмами. Надежная платежная система функционирует для ВСДРК и национальной полиции.
- Исполняется законодательство, направленное на укрепление демократического строя и защиту организаций гражданского общества, правозащитников и средств массовой информации, в результате чего сокращается число нарушений прав человека.
- Принимаются и исполняются законодательство и стратегии по гендерным вопросам, в том числе по вопросу о сексуальном насилии в условиях конфликта, а также вопросу о представленности и участии женщин во всех структурах управления и принятия решений.
- Систематизируется участие женщин-лидеров и женских объединений и организаций в работе местных, провинциальных и национальных механизмов. Политические деятели согласовали подход к проведению выборов без насилия и приняли кодекс поведения и гендерные квоты, обеспечивающие защиту женщин и их представительства.
- Нарушения прав человека, включая случаи сексуального насилия, систематически расследуются, виновных преследуют в судебном порядке, и им назначаются приговоры.
- Сотрудники судебной системы присутствуют в основных городских районах шести затронутых конфликтом провинций.
- Национальная комиссия по правам человека увеличила свое присутствие в шести провинциях, затронутых конфликтом.
- Национальные органы власти предоставляют беспрепятственный гуманитарный доступ.
- Распространение основных гуманитарных кризисов сдерживается, а гуманитарные организации и службы реагирования все в большей степени полагаются на местные стратегии обеспечения собственной безопасности.

2. Негражданский персонал

214. Силы будут присутствовать только в провинциях Северное и Южное Киву. Если мандат бригады будет продлен, то, в зависимости от развития ситуации в области безопасности и повышения эффективности ВСДРК, Совет Безопасности мог бы рассмотреть вопрос о сокращении численности Бригады до двух батальонов при сохранении мощных авиационных средств. Полицейский компонент должен будет покинуть регион Касаи и Танганьику к концу 2021 года. В 2022 году полиция Организации Объединенных Наций будет оставаться в Итури

[36] По оценкам Службы по вопросам деятельности, связанной с разминированием, по окончании конфликта для удаления неразорвавшихся боеприпасов будет достаточно трех групп на 10 лет.

и провинциях Северное и Южное Киву, продолжая при этом осуществлять наставничество и стратегическое консультирование на высоком уровне в Киншасе.

Основные контрольные показатели и контекстуальные показатели

- Правительство Демократической Республики Конго продолжает осуществлять национальные политически мотивированные стратегии в отношении вооруженных групп.
- Правительство дислоцировало бригаду, способную нейтрализовать вооруженные группы, в поддержку политически мотивированной стратегии на востоке страны.
- Правительство строго ограничило влияние конголезских военных, политических и частных субъектов, которые используют вооруженные группы в качестве прикрытия для достижения своих экономических и политических интересов.
- Правительство приняло дополнительные конкретные меры для выполнения своих обязательств по Рамочному соглашению о мире, безопасности и сотрудничестве.
- Сократилось количество нарушений прав человека, в частности нарушений, совершаемых ВСДРК и национальной полицией, и возросло доверие населения к государственным органам безопасности.
- Национальная полиция курирует все оперативные стратегии по борьбе против отсутствия безопасности и демонстрирует хорошие результаты в тех районах, где внедрены эти стратегии.
- Органы власти провинций разработали четкие планы провинций по укреплению безопасности и защите гражданского населения в провинциях на востоке Демократической Республики Конго.

3. Компонент «Поддержка»

215. Управление переходным процессом с точки зрения людских ресурсов также будет иметь решающее значение в плане сохранения мотивированных сотрудников и обеспечения ответственного перехода. Вопрос о национальных сотрудниках, в частности, требует осторожного подхода, о чем говорилось выше. Национальные специалисты МООНСДРК накопили значительный опыт и представляют собой ценный ресурс для страны, позволяющий закрепить достижения в области мира и стабилизации, передать знания, передовой опыт и извлеченные уроки, а также использовать наследие Миссии. На протяжении всего переходного периода, и особенно в течение третьего года, Миссия будет изучать дополнительные способы обеспечения устойчивых и ответственных вариантов сохранения потенциала национальных сотрудников и возможностей трудоустройства в целях наращивания национального потенциала и закрепления и использования достижений в области миростроительства после ухода Миссии.

216. По мере завершения третьего года переходного процесса МООНСДРК потребуется провести тщательную оценку остаточных рисков и возможностей для определения уровня готовности национальных и региональных заинтересованных сторон в полной мере решать проблемы в области мира и безопасности в стране. В зависимости от результатов этой оценки и с учетом опыта, приобретенного в ходе переходных этапов других миротворческих миссий, Совет Безопасности, действуя в тесной консультации с национальными властями,

определит целесообразность дальнейшего присутствия Организации Объединенных Наций.

F. Возможное дальнейшее присутствие Организации Объединенных Наций

217. Если по результатам вышеуказанной оценки потребуется создание дальнейшего присутствия Организации Объединенных Наций, то Совет мог бы рассмотреть вариант создания специальной политической миссии с мощным политическим, миростроительным и правозащитным компонентами, чтобы помочь Демократической Республике Конго закрепить достигнутые успехи и помочь предотвратить возобновление конфликта. В состав этой последующей миссии могла бы также входить небольшая группа военных, полицейских и гражданских советников, которые будут сопровождать национальные заинтересованные стороны в осуществлении реформ в области управления и безопасности, которые они начнут проводить по мере решительного продвижения страны к устойчивому миру и развитию.

VIII. Выводы

218. Демократическая Республика Конго, возможно, достигла многообещающего поворотного момента после беспрецедентной мирной передачи власти по итогам последних президентских выборов. Надежда, порожденная первыми действиями г-на Чисекеди, ощутима, и конголезский народ остро ощущает, что обещаний реформ недостаточно и что настало время начать приносить гражданам дивиденды мира и развития. Помимо этих позитивных тенденций недавние решения, принятые региональными лидерами, являются хорошим предзнаменованием для мира и стабильности в районе Великих озер и за его пределами. Несмотря на риски и сохраняющиеся угрозы, открываются новые возможности. Предлагаемый в настоящем докладе трехлетний переходный процесс МООНСДРК следует рассматривать в качестве небольшой части этого более масштабного процесса.

219. В настоящем докладе Группа по независимому стратегическому обзору предлагает нижеследующие дополнительные соображения.

220. Насильственный конфликт в Демократической Республике Конго не является неизбежным. Он является результатом осознанных решений политических элит, а также глубоких социально-экономических и управленческих проблем, тянувшихся десятилетиями. Вместо того чтобы продолжать заниматься устранением сохраняющихся симптомов, порождаемых этими проблемами, МООНСДРК следует поставить в центр своих действий политику, чтобы помочь поддержать национальную повестку дня, которая позволила бы стране перейти от стабилизации к позитивному миру и развитию.

221. Демократическая Республика Конго — это не пустая страница, а ее жители — это не «проекты». Это страна, имеющая огромный потенциал, а не только потребности. Предлагаемый в докладе новый комплекс инструментов и подходов разработан с учетом имеющихся у конголезского народа возможностей и знаний и в целях интеграции компонента самодостаточности в каждую последующую деятельность МООНСДРК.

222. Совет Безопасности просил, чтобы стратегия завершения деятельности МООНСДРК носила ответственный и устойчивый характер. Конголезские лидеры несут главную ответственность за создание условий для реализации такой

стратегии. Предлагаемые контрольные показатели и приоритетные задачи призваны помочь им в выполнении этой обязанности. Проблема множества вооруженных групп на востоке Демократической Республики Конго не может быть решена военным путем. Военное давление действительно может потребоваться для поддержки ВСДРК, но только в рамках национальной и региональной политической стратегии. В этом контексте следует рассматривать вопрос о прекращении односторонних наступательных операций бригады оперативного вмешательства, за исключением случаев серьезных угроз для гражданского населения.

223. Организация Объединенных Наций не покидает Демократическую Республику Конго. После двадцати лет работы в рамках миротворческой миссии она приступает к решительному переходу к прекращению ориентированных на миссию стратегий и обращенной на нее деятельности. Конечная цель предлагаемого переходного периода заключается в том, чтобы активно поощрять проводимую под руководством самой страны политику, которая позволит создать благоприятные и безопасные условия для удовлетворения основных потребностей конголезского народа и осуществления им своих прав человека.

224. Группа по стратегическому обзору предлагает Совету Безопасности рассмотреть, исходя из представленных предложений, оптимальную структуру для достижения этих высоких целей с учетом многочисленных рисков и глубоко укоренившихся моделей бесчинств и насилия, которые на протяжении десятилетий приносили невыразимые страдания. Если оставить эти риски без внимания, то они могут спровоцировать серьезный регресс.

225. Поспешный выход, обусловленный соображениями бюджетного характера, будет катастрофическим решением и, скорее всего, сведет на нет весь вклад, который вносился в миротворчество на протяжении двух десятилетий. Поэтому в ходе обсуждения Советом Безопасности будущего мандата МООНСДРК крайне важно найти правильный баланс между тем, что диктует реальное положение дел на местах и что допускают различные интересы его отдельных членов.

226. Демократическая Республика Конго обладает потенциалом для того, чтобы стать экспортером мира и поборником общего процветания. В этот критический момент международное сообщество должно быть рядом с ней, чтобы помочь ей раскрыть этот потенциал.